

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RÉGLEMENTATION DU CONTRÔLE

DES

DÉPENSES ENGAGÉES

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 15 mars 1924, à 3 h. 1/2

PAR

Jean TOUZERY

Président : M. PERREAU, professeur
Suffragants { MM. MESTRE, professeur
LESCURE, chargé de cours

PARIS

JOUVE ET C^{ie} ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1924

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RÉGLEMENTATION DU CONTRÔLE

DES

DÉPENSES ENGAGÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 15 mars 1924, à 3 h. 1/2

PAR

Jean TOUZERY

Président : M. PERREAU, professeur
Suffragants { *MM. MESTRE, professeur*
 { *LESCURE, chargé de cours*

PARIS

JOUBE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS. — Notions générales sur le Budget de l'Etat. Sa préparation, son vote, son exécution.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Différents contrôles auxquels sont assujetties les dépenses publiques.....	15
§ 1. — Contrôles antérieurs au paiement (Contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement, du paiement)..	16
§ 2. — Contrôles postérieurs au paiement (Contrôle administratif, judiciaire, législatif).....	18
CHAPITRE II. — Du Contrôle des Dépenses engagées. Historique.....	24
§ 1. — Période antérieure à 1890:.....	25
§ 2. — Loi du 26 décembre 1890 et décret du 14 mars 1893.....	27
§ 3. — Période de 1890-1893 à 1911.....	28
§ 4. — Loi du 13 juillet 1911.....	31
§ 5. — Période de 1911 à 1921.....	32
§ 6. — Loi du 10 août 1922 et décret du 15 juin 1923....	34
CHAPITRE III. — Analyse et commentaire de la loi du 10 août 1922.....	41
Ses innovations.....	54
CHAPITRE IV. — Discussion et critique de la loi du 10 août 1922.....	57
§ 1. — Moyens d'action des contrôleurs.....	58
§ 2. — Etendue de leurs pouvoirs.....	64
§ 3. — De la responsabilité civile des ministres et administrateurs. Nature et portée des sanctions édictées.	73
Que faut-il penser de la mise en jeu de la responsabilité directe des administrateurs.....	83

§ 4. — Des ordonnateurs secondaires. Contrôles auxquels ils sont soumis.....	85
CHAPITRE V. — Règles et forme de la Comptabilité des Dépenses engagées (décret du 15 juin 1923).....	91
CHAPITRE VI. — Conclusion. Résultats à attendre de la réglementation nouvelle.....	100
APPENDICE. — Le Contrôle des Dépenses engagées dans les finances départementales, communales et coloniales.....	121

ANNEXES

Texte de la loi du 10 août 1922.....	129
Nomenclature des documents parlementaires et dates de la discussion à la Chambre des députés et au Sénat..	136
Texte du règlement d'administration publique du 15 juin 1923.....	138
Décret du 12 septembre 1923 fixant les conditions de recrutement et le statut des contrôleurs des Dépenses engagées (Journal officiel du 15).....	146
Décret et rapport du 30 septembre 1922 (Journal officiel du 6 octobre) instituant une commission permanente du contrôle des Dépenses engagées.....	151
Décret du 10 novembre 1922 (Journal officiel du 14) portant création d'un bureau des Contrôles extérieurs au ministère des Finances.....	156
Proposition Bussat, député, du 7 novembre 1922, n° 5021, relative à l'organisation d'un Contrôle et d'une Comptabilité des Dépenses engagées dans les communes ayant un budget supérieur à 100 millions.....	157

AVANT-PROPOS

Cette étude a pour unique objet d'exposer la réglementation actuelle du Contrôle des dépenses engagées telle qu'elle résulte de la loi du 10 août 1922 et du décret portant règlement d'administration publique du 15 juin 1923.

Mais, afin de bien marquer la place et l'intérêt du Contrôle des Dépenses engagées, nous avons cru nécessaire d'indiquer sommairement tout d'abord le nombre et la nature des différents contrôles auxquels sont assujetties les dépenses publiques depuis leur naissance jusqu'à leur consommation. Nous avons fait, ensuite, un bref historique des tentatives faites et des mesures prises antérieurement à 1922, en vue d'établir un contrôle efficace de l'emploi des crédits budgétaires, contrôle toujours souhaité et jamais complètement réalisé. Ayant ainsi dégagé la question, nous avons abordé l'analyse de la loi du 10 août 1922 et du règlement intervenu pour son application, en nous attachant à faire ressortir les points importants de la réglementation nouvelle, à préciser ses innovations et à en montrer l'intérêt,

enfin à exposer les questions qu'elle a soulevées et les critiques dont elle a été l'objet et à essayer d'y répondre.

Nous nous sommes efforcé, en terminant, d'indiquer la portée réelle de cette réforme et de dissiper certaines illusions qu'elle a pu faire naître.

Mais, dans un but de clarté, il nous paraît indispensable de faire précéder notre étude de quelques notions générales sur le budget de l'Etat et d'indiquer brièvement dans ce préambule les principales règles de la comptabilité publique, qui sont la base même du Contrôle des Dépenses engagés.

Le budget, on le sait, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat, et sa préparation rentre dans les attributions du Pouvoir exécutif.

Chaque ministre, après avoir demandé et reçu les propositions de ses différents services, prépare, aidé par sa Direction de la Comptabilité, la partie du budget des dépenses qui concerne son département et fixe le montant des crédits dont il aura besoin pour exécuter les services dont il est chargé. Une fois son budget arrêté, il le transmet au ministre des Finances, chargé de centraliser les projets de tous ses collègues.

Constitutionnellement, ce dernier n'a pas droit de contrôle sur les propositions des autres ministres et

ne peut se substituer à eux pour la fixation des crédits qu'ils demandent. En fait, il leur adresse les observations que justifient les nécessités de l'équilibre budgétaire et, lorsque l'accord ne peut se faire entre eux, c'est le Conseil des ministres qui est appelé à décider en dernier ressort.

Une fois arrêtées les dépenses de chaque ministère, le ministre des Finances s'occupe de trouver les ressources nécessaires pour y faire face en s'efforçant d'équilibrer les unes et les autres. Cela fait, il réunit les deux parties, recettes et dépenses, dans un seul projet, qu'il adresse à la Chambre des députés, accompagné d'un exposé des motifs qui contient toutes les explications et justifications jugées nécessaires.

C'est, en effet, la Chambre des députés qui en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 doit la première examiner et voter les lois de finances.

Le Sénat n'en est saisi qu'après elle.

Le budget, tel qu'il est établi, présente d'un côté toutes les recettes de l'Etat, de l'autre toutes les dépenses, sans aucune compensation, atténuation ou confusion entre elles. Toutes les recettes, de quelque nature qu'elles soient et d'où qu'elles proviennent, sont versées au Trésor et confondues dans la masse commune. De même, aucune dépense

ne peut être faite sans que le Parlement n'ait accordé un crédit pour l'objet qu'elle concerne. En aucun cas, les services ne sont admis à appliquer à leurs besoins les recettes qu'ils peuvent faire, de façon à ne laisser apparaître que le résultat net, qui pourrait être soit un excédent de dépense soit un excédent de recette.

C'est ce qu'on appelle la règle de l'universalité ou de l'unité budgétaire (1) ; son observation rigoureuse est indispensable pour que le budget soit clair et permette un contrôle efficace.

Cette règle, imposée au Budget général de l'Etat, fléchit en faveur de certains services (quelques-uns ayant le caractère industriel), auxquels a été accordé l'autonomie financière, tels que l'Imprimerie nationale, l'Administration des Monnaies et Médailles, la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur, les Universités, l'Office des Pupilles de la Nation, l'Office national du Tourisme, l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, etc. etc... Ces organismes sont autorisés à appliquer à leurs propres besoins les ressources qu'ils perçoivent, au lieu de les verser dans la masse commune.

1. L'unité budgétaire, à laquelle on était parvenu non sans peine avant 1914, a subi de nouveau de regrettables infractions par suite des nécessités d'après guerre. A l'heure actuelle nous avons, en effet, à côté du budget ordinaire, un budget extraordinaire et un budget des Dépenses recouvrables. Il faut espérer que cette situation ne sera que transitoire.

Le projet du budget présente les dépenses d'abord par ministère, puis dans chaque ministère, par chapitre et dans chaque chapitre, par articles et paragraphes.

Le chapitre est une subdivision du budget des dépenses de chaque ministère ; il ne doit comprendre que des services corrélatifs et de même nature. L'article est une subdivision du chapitre et le paragraphe une subdivision de l'article.

La présentation du budget par articles et paragraphes a pour but de faciliter l'examen des commissions financières ; mais le Parlement n'est appelé à voter que sur le chiffre global de chaque chapitre, afin de ne pas allonger à l'excès les opérations de vote et surtout pour ne pas gêner l'action gouvernementale, qui aurait de la peine à s'exercer dans les limites étroites de l'article et du paragraphe. La faculté est, en effet, laissée à chaque ministre de répartir suivant les besoins, entre les subdivisions du chapitre, le crédit global qui lui est accordé.

A l'exception des contributions directes qui pour des raisons particulières (1) sont votées au mois de juillet qui précède l'ouverture de l'exercice, les recettes sont votées après les dépenses ; elles sont discutées et votées en bloc, car, ayant un caractère purement évaluatif, il a paru inutile de les spéciali-

1. Ce délai est nécessaire pour que les agents des Contributions directes aient le temps matériel de confectionner les rôles.

ser dans une série d'autorisations partielles. Elles ont, d'ailleurs, été examinées en détail par les Commissions des finances, avant d'être soumises à la sanction des Chambres.

Le budget est voté pour un an.

Une fois voté par les deux Chambres, il s'agit de l'exécuter.

Le budget des Dépenses, le seul dont nous nous occuperons ici, s'exécute dans une période de temps qu'on appelle *l'exercice*. L'exercice est donc la période d'exécution des services d'un budget ou mieux, l'ensemble des opérations de recette ou de dépense, effectuées soit pour la réalisation des recettes soit pour l'acquittement des dépenses d'un même budget pendant la période ouverte pour l'exécution des services de ce budget.

La première partie de la période va du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget. La règle est que les droits acquis et les services faits pendant cette période sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée après le 31 décembre.

Mais les opérations budgétaires de chaque année ne peuvent pas matériellement se terminer toutes dans la limite des douze mois qui la composent. Aussi a-t-il paru nécessaire d'accorder certains délais.

qui forment la deuxième partie de l'exercice.

Ces délais complémentaires ont été fixés en détail par la loi du 25 janvier 1889. Nous nous bornerons à indiquer ici qu'on a jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers et jusqu'au 30 avril pour en effectuer le paiement.

Le service des dépenses s'effectue sous l'autorité suprême du ministre des Finances. Il est exécuté par des ordonnateurs (ministres et ordonnateurs secondaires) et par des comptables.

Les ordonnateurs liquident les dépenses (1) et les ordonnancent c'est-à-dire donnent l'ordre de les payer.

Les comptables les acquittent au vu de ces ordres de paiement, qui leur sont présentés par les créanciers de l'Etat.

Les ministres dans chacun de leurs départements ministériels sont, à proprement parler, les seuls ordonnateurs.

Les ordonnances délivrées par les ministres se divisent en ordonnances directes de paiement et en

1. La liquidation consiste dans l'examen et la vérification des pièces fournies par les créanciers pour justifier leurs créances, dans la comparaison de ces pièces avec les ordres donnés, dans le contrôle des travaux effectués, ou des livraisons réalisées, etc...

ordonnances de délégation. Les ordonnances de paiement sont celles que le ministre délivre directement au profit d'un ou de plusieurs créanciers de l'Etat.

Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles le ministre autorise certains de ses chefs de service, appelés ordonnateurs secondaires, à disposer d'un crédit par des mandats de paiement établis au nom d'un ou de plusieurs créanciers.

Les ordonnateurs sont tenus d'observer certaines règles dont les principales sont les suivantes :

1° Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à cet exercice ;

2° Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice ;

3° Les crédits affectés à chacun des chapitres d'un budget ne peuvent être appliqués à des chapitres différents ;

4° Le ministre ne peut dépenser au delà des crédits qui lui ont été ouverts, ni engager aucune dépense nouvelle, avant qu'il ait été pourvu par un crédit supplémentaire au moyen de la payer.

Nous verrons que les contrôleurs des dépenses engagées ont précisément pour mission de surveiller

l'observation de ces règles par les ordonnateurs et par les agents d'exécution des différents services.

Il a été dit plus haut que le budget s'exécute sous l'autorité suprême du ministre des Finances.

Le ministre des Finances a, en effet, trois fonctions importantes à remplir.

Il doit :

1° Aménager les fonds nécessaires pour pourvoir au paiement des dépenses publiques sur tous les points du territoire;

2° Veiller à ce que les crédits législatifs accordés à chaque ministre ne soient pas dépassés;

3° Assurer la réalité des paiements entre les mains des créanciers de l'Etat.

Le dernier de ces rôles est exercé par les comptables payeurs, à qui incombe le soin de vérifier les pièces de dépenses et de s'assurer de l'identité des parties prenantes.

Les deux premiers le sont par la direction du mouvement général des fonds.

Pour aménager les fonds, le ministre des Finances reçoit chaque mois des divers ministres le relevé des dépenses probables qu'ils auront à ordonnancer pendant le mois suivant.

Après avoir examiné ces demandes, il fait signer par le président de la République un décret, appelé

décret de distribution mensuelle de fonds, ouvrant à chaque ministre les crédits qu'il peut dépenser le mois suivant ; c'est dans la limite de ces crédits que les ordonnances à émettre doivent se renfermer.

Afin de mettre le ministre des Finances en situation d'exercer la seconde de ses attributions, chaque ministre doit adresser à la Direction du mouvement général des Fonds toutes les ordonnances qu'il se propose d'émettre. Ces ordonnances sont vérifiées au moyen d'un tableau ou état, constamment tenu à jour par ce service, lequel fait apparaître la situation de tous les crédits budgétaires, et s'il est constaté que leur montant n'excède pas les autorisations de dépenses, elles sont visées, et un extrait en est adressé aux trésoriers payeurs généraux des départements, où elles sont assignées payables.

L'ordonnance originale est envoyée à la Direction de la Comptabilité publique, qui la transmet à la Cour des Comptes, après y avoir joint les pièces et quittances correspondantes qu'elle reçoit ultérieurement des comptables.

LA RÉGLEMENTATION DU CONTROLE

DES

DÉPENSES ENGAGÉES

CHAPITRE PREMIER

Des différents contrôles auxquels sont assujetties les dépenses publiques

Après l'approbation par le Parlement des évaluations de dépenses et le vote des crédits nécessaires pour les acquitter, les dépenses sont liquidées, puis ordonnancées par les ministres et enfin payées par les comptables.

Or, avant d'être liquidées, ordonnancées et payées, les dépenses ont été faites et, avant d'être faites, elles ont dû être autorisées. Les crédits votés par le Parlement ne sont, en effet, que des prévisions, et leur vote ne donne pas nécessairement le droit de faire la dépense à laquelle ils s'appliquent. Souvent cette dépense exige une autorisation spéciale.

Les dépenses publiques, avant d'arriver à leur terme final, qui est le paiement entre les mains des créanciers de l'Etat, traversent donc plusieurs phases,

qui sont l'autorisation et l'exécution, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

L'autorisation résulte de l'approbation par l'autorité compétente du travail à effectuer ou de la fourniture à faire ou d'une façon plus générale du service à exécuter.

La liquidation consiste à reconnaître la réalité du service fait, à vérifier les droits du créancier et à les régler.

L'ordonnancement, c'est l'ordre d'acquitter la dépense une fois liquidée et la mise à la disposition des fonctionnaires dûment qualifiés des crédits nécessaires pour cet objet.

Le paiement, le mot l'indique suffisamment, n'est autre chose que la remise aux ayants droits, créanciers de l'Etat des sommes qui leur sont dues.

Contrôles antérieurs au paiement

A chacune de ces étapes, différents contrôles sont appelés à s'exercer.

C'est d'abord le contrôle, qui doit faire l'objet de cette étude, et qu'on appelle un peu improprement le Contrôle des Dépenses engagées. Les mots « dépenses engagées » impliquent en effet, une idée de chose *réalisée*, alors que le contrôle dont il s'agit doit s'exercer précisément *avant le fait accompli*. Il

serait donc plus exact de dire « Contrôle des engagements de dépenses ».

Nous tenons à souligner tout de suite l'importance de ce contrôle, le seul qui soit préventif et vraiment efficace (1). En effet, une fois engagée au regard d'un tiers de bonne foi, la dépense est due, même si le ministre a commis en l'engageant des fautes lourdes et de graves irrégularités.

C'est ensuite le Contrôle de l'ordonnancement qui est exercé, une fois la dépense faite, par la Direction du Mouvement général des Fonds, au moment de la présentation des ordonnances au visa du ministre des Finances. Nous verrons que toute ordonnance doit aussi être visée par le contrôleur des Dépenses engagées, afin de lui permettre de s'assurer que toutes les dépenses ordonnancées ont déjà été vues par lui au moment de leur engagement.

C'est en troisième lieu le Contrôle des paiements, dont sont chargés les comptables du Trésor, lesquels doivent sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, s'assurer que les pièces justificatives présentées à l'appui des mandats de paiement sont régulières, que l'imputation budgétaire de la dépense est exacte, qu'ils se trouvent bien en présence de l'ayant

1. Les administrations centrales exercent, cependant, elles aussi un contrôle préventif en ce qui concerne les dépenses des services extérieurs.

droit capable de donner valablement quittance, qu'il n'y a pas opposition au paiement, enfin que la dépense correspond bien à un service fait et qu'il existe des crédits disponibles pour l'acquitter (1).

Ces différents contrôles précèdent l'acquittement de la dépense. Mais ils n'ont pas et ne peuvent pas avoir d'action sur l'utilisation des crédits par les services extérieurs ni sur les multiples opérations administratives qui suivent l'engagement des dépenses, parce qu'ils s'effectuent simplement sur pièces et sont éloignés des faits.

Il a donc fallu les compléter et les renforcer par d'autres contrôles investis d'une mission permanente de vérification et de surveillance

Contrôles postérieurs au paiement

Ces contrôles, qui s'exercent à *posteriori*, une fois le paiement fait, sont : *Administratif, judiciaire et législatif*.

Ils sont assurés dans le premier cas par les différents corps de contrôle des ministères, dans le second cas par la Cour des Comptes, dans le troisième cas par le Parlement.

1. Au point de vue de la disponibilité des crédits, les payeurs disposent à l'égard des ordonnances secondaires d'un véritable droit de contrôle ; la signification qui leur a été faite des crédits délégués leur permet, en effet, de constater les dépassements de crédits résultant de l'émission d'un mandat.

Nous croyons utile de donner de chacun d'eux un bref aperçu.

Du contrôle administratif. — Les corps de contrôle administratif n'ont existé pendant longtemps que dans un petit nombre de ministères, aux Finances, aux Colonies, à l'Intérieur, à la Guerre et à la Marine.

Ce sont dans cet ordre :

L'Inspection générale des Finances.

L'Inspection des Colonies.

L'Inspection générale des Services administratifs.

Le Contrôle de l'Administration de l'Armée.

Le Contrôle de l'Administration de la Marine.

La loi de finances du 13 juillet 1911 a complété cette organisation en décidant par ses articles 150 et 151, que dans les départements ministériels où il n'existait pas déjà des corps de contrôle financier, il en serait constitué dans les conditions à déterminer par des règlements d'administration publique, rendus sur la proposition du ministre intéressé et du ministre des Finances. Il y est stipulé que chacun de ces corps veillera à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services; qu'il signalera les abus, les erreurs et les fautes et recherchera les économies à réaliser et les améliorations à apporter

dans l'organisation administrative du département ministériel (1).

En vertu de cette disposition législative, des corps de contrôle de l'exécution du budget, opérant sous l'autorité directe du ministre intéressé, ont été créés dans différents ministères :

Aux Travaux publics par décret du 7 mai 1918.

Aux Régions libérées par décret du 25 septembre 1920.

Aux Postes par décret du 17 février 1921 ;

A l'Agriculture par décret du 29 mars 1922 ;

Quelques autres sont en voie de création. Chacun d'eux est composé d'un petit nombre d'agents (de 2 inspecteurs généraux du ministère et de 1 inspecteur général des Finances, à l'Agriculture, aux Travaux publics, aux Postes et Télégraphes).

La compétence de ces corps de contrôle s'étend légalement sur toutes les opérations administratives tant de l'Administration centrale que des services extérieurs. En fait les administrations centrales restent le domaine particulier des contrôleurs des dépenses engagées et les corps de contrôle ne s'en occupent que s'ils y sont spécialement invités.

1. Une commission permanente instituée par un décret du 13 novembre 1911, est chargée de rechercher les mesures à prendre pour assurer l'application de l'article 150 de la loi de finances de 9111. Elle a été réorganisée en dernier lieu par un décret du 17 juin 1922.

Nous verrons plus loin que jusqu'au vote de la loi du 10 août 1922, les corps de contrôle de la guerre, de la Marine, des Colonies et de l'Intérieur étaient chargés du contrôle des Dépenses engagées. Le ministère des Finances seul avait un contrôleur des Dépenses engagées distinct du corps de l'Inspection des Finances.

Il convient d'ajouter que certains ministères possèdent depuis longtemps, en dehors de ces corps de contrôle organisés, des fonctionnaires inspecteurs qui, sans exercer une action aussi étendue, permettent cependant aux ministres intéressés de se renseigner utilement sur l'emploi des crédits par leurs administrations. Tels sont les Inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées, des Postes et des Télégraphes, de l'Instruction publique, des Bâtiments civils, de l'Agriculture, etc...

Contrôle judiciaire de la Cour des Comptes. — La Cour des Comptes est un tribunal et ses membres sont des magistrats. Elle a pour mission de juger la gestion de tous les comptables des deniers publics.

Elle rend des arrêts qui établissent si les comptables sont « quittes », « en avance » ou « en débet ». Ces arrêts sont exécutoires, sauf pourvoi en révision devant la Cour elle-même, ou en cassation devant le Conseil d'Etat. C'est l'agent judiciaire du Trésor,

qui est chargé de poursuivre, quand il y a lieu, l'exécution des arrêts.

En outre la Cour certifie par des déclarations générales la sincérité des comptes présentés par les ministres et leur conformité avec les comptes individuels des comptables.

Enfin elle établit chaque année un rapport représentant toutes les irrégularités qu'elle a relevées à la charge des ordonnateurs et administrateurs. Ce rapport, qui contient les explications des administrations mises en cause, est distribué au Parlement (1).

Contrôle législatif. — Le Parlement reçoit communication, en dehors du rapport de la Cour Comptes, du compte des dépenses de chaque ministère par exercice, du compte définitif des recettes et du compte général de l'Administration des Finances,

1. Dans une proposition en date du 25 mars 1920 (n° 620) M. Geo Gérald, député, a proposé de confier le Contrôle préventif des dépenses engagées à la Cour des Comptes et de rendre cette Haute Assemblée compétente pour apprécier au fond les propositions de dépenses.

Cette proposition n'a reçu aucune suite. Au sujet de cette question, M. Jean de Moulezin, dans une thèse récemment parue (*Le Contrôle des Dépenses engagées. La loi du 10 août 1922*. Paris, 1923) sans adopter dans son ensemble la proposition Geo Gérald envisage l'extension de la compétence de la Cour des Comptes de manière à lui permettre de rendre des arrêts sur les Comptes des Ordonnateurs comme sur les comptes des comptables, ce contrôle *a posteriori* étant de nature à rendre inutile tout contrôle préventif.

lequel décrit en détail toutes les opérations budgétaires ou de trésorerie de l'année.

Ces documents viennent à l'appui du *projet de loi de règlement définitif des budgets*, qui est déposé par le ministre des Finances, et permettent aux Chambres d'exercer en toute connaissance de cause leur droit souverain de contrôle.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur ces différents contrôles. Cet exposé très sommaire des différentes formes que revêt le Contrôle budgétaire n'a d'autre but que de situer l'objet de cette étude.

CHAPITRE II

Historique du Contrôle des Dépenses engagées

Comme nous l'avons déjà dit, le Contrôle de l'engagement des Dépenses que nous nous proposons d'étudier est le premier de tous, il est le seul qui s'exerce avant la création de la dépense sur l'acte même qui l'autorise ou l'entraîne. Celui qui le suit immédiatement, le Contrôle des Ordonnancements, n'intervient, en effet, qu'une fois la dépense faite. On aperçoit donc sans peine la grande importance qu'il revêt et on comprend que le Parlement ait fait tant d'efforts depuis quelques années pour l'organiser et lui donner le maximum d'efficacité.

Bien que notre but soit seulement d'exposer et d'expliquer la réglementation actuellement en vigueur, de montrer les progrès réalisés, d'en présenter les avantages, d'en faire ressortir les difficultés et de signaler les lacunes qu'à notre avis elle présente encore, nous ne croyons pas pouvoir nous dispenser d'indiquer les diverses étapes accomplies par cette importante réforme. Nous nous appliquerons

seulement à le faire avec la plus grande brièveté et toute la concision désirable.

Période antérieure à 1890. — L'idée du Contrôle préventif des Dépenses publiques, c'est-à-dire du contrôle qui s'exerce sur l'acte même qui engage une dépense et avant sa réalisation, si elle a sans doute existé de tout temps dans l'esprit de ceux qui avaient mission de veiller au bon emploi des ressources de l'Etat, ne s'est fait jour dans les textes législatifs et réglementaires qu'à une époque relativement récente.

On la trouve à peine ébauchée dans le texte de la loi du 13 novembre 1849, qui prescrit de dresser, de tenir au courant et d'afficher dans les locaux de l'Assemblée Nationale le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources du budget en cours d'exécution, et de soumettre au contre-seing du ministre des Finances les projets de loi portant ouverture de crédits supplémentaires spéciaux et extraordinaires.

Elle commence à prendre forme dans l'article 39 du décret du 31 mai 1862, où il est dit qu'aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux *ou des mesures quelconques*, pouvant avoir pour effet d'*ajouter aux charges de l'Etat*, n'est soumis à la signature du président de la République qu'accompagné de l'avis du ministre des Finances.

Un arrêté interministériel du 1^{er} avril 1871 la pré-

cise davantage en édictant qu'aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le ministre des Finances préalablement consulté aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Mais toutes ces prescriptions étaient trop vagues et trop incomplètes pour valoir autrement que comme de simples recommandations et devaient rester platoniques. Convaincus de leur insuffisance, de nombreux membres du Parlement s'efforcèrent d'y apporter les améliorations nécessaires.

A partir de 1880, à l'occasion de l'exécution du plan Freycinet, cette idée fût reprise avec une attention persévérante et se traduisit dans de nombreuses propositions, dont les principales sont les suivantes :

1^o Proposition Brisson du 19 juillet 1881, et proposition Rivière de 1882, qui la reproduisait, ayant toutes les deux pour objet de confier le contrôle de l'engagement des dépenses au pouvoir législatif;

2^o Proposition Pradon du 17 mai 1888, confiant à l'inspection des Finances les services d'ordonnement et de comptabilité dans chaque ministère et l'examen préalable des propositions de dépenses ;

3^o Vœu exprimé par MM. Félix Faure et Siegfried, rapporteurs des projets de règlement des exercices 1879 à 1882, pour que les services ne puissent engager une dépense sans avoir prévenu le service de la comptabilité ;

4° Arrêté de M. Rouvier, ministre des Finances, en date du 12 décembre 1889, créant dans son département une comptabilité des dépenses engagées.

5° Proposition de MM. Proust et Gotteron du 10 mars 1890 qui voulaient la création d'une Direction générale du Contrôle des Dépenses publiques et la nomination par le ministre des Finances du chef de la comptabilité dans chaque ministère.

Loi de Finances du 26 décembre 1890 et décret du 14 mars 1893. — Les idées contenues dans ces propositions et vœux trouvèrent leur expression, en ce qu'elles avaient d'essentiel, et reçurent la consécration législative dans l'article 59 de la loi de finances du 24 décembre 1890.

Cette loi prescrivit l'ouverture et la tenue dans chaque ministère d'une comptabilité des dépenses engagées, et le décret du 14 mars 1893 pris pour son application, détermina les formes de cette comptabilité.

Les contrôleurs étaient appelés à donner leur avis sur l'imputation de la dépense, sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. Mais ils étaient nommés par le ministre, auprès duquel ils exerçaient leurs fonctions, et dépendaient de lui.

En plaçant ces agents sous l'autorité directe du ministre, la loi avait voulu assurer leur indépen-

dance vis-à-vis des bureaux. Dans la pratique, il en fut autrement et ce contrôle spécial fut presque toujours exercé par l'un des bureaux de la Comptabilité du Ministère. Ses relations avec le ministre des Finances se bornaient à lui envoyer à la fin de chaque mois la situation des crédits ouverts et des dépenses engagées.

Quelque rudimentaire que fût cette organisation, elle constituait un sérieux progrès et présentait le grand avantage de former une base, sur laquelle allaient pouvoir s'édifier les améliorations qui y ont été successivement apportées.

Période de 1890-1893 à 1911. — C'est ainsi que l'article 52 de la loi des Finances du 28 décembre 1895 décida que la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée serait distribuée aux Chambres, en même temps que le Budget.

Quelques mois avant, à la date du 14 mai 1895, M. Bozérien avait déposé une proposition de loi tendant à créer au sein de la Commission du Budget une Commission de contrôle, divisée en autant de sous-commissions que de ministères.

Cette proposition ne fut pas prise en considération, mais M. Delombre, dans un rapport rédigé au nom de la Commission du Budget (session 1896, n° 1795), émettait l'avis de donner plus d'indépen-

dance aux contrôleurs en faisant intervenir le ministre des Finances dans leur nomination. Cette suggestion ne fut pas perdue de vue et fut réalisée en 1903.

Il en est de même de l'idée émise par M. Boudenoot dans son rapport général sur le budget de 1900, page 21, et reprise par M. Thompson dans son rapport sur le Budget des Finances de 1903, en faveur de la création d'un Comité central de Contrôle au Ministère des Finances.

Cette idée vient en effet d'être récemment réalisée par la création d'un bureau des Contrôles extérieurs à la Direction du Contrôle financier au Ministère des Finances, et l'institution d'une commission permanente du Contrôle des Dépenses engagées, dont font partie tous les contrôleurs (décret du 20 septembre 1922).

L'article 53 de la loi de finances du 31 décembre 1903, complétant l'article 78 de la loi du 30 mars 1902, réalisa le vœu émis en 1896 par M. Delombre et soumit obligatoirement le décret nommant les contrôleurs au contreseing du ministre des Finances ; il stipula en même temps que ces derniers devraient adresser leurs avis directement en double au ministre des Finances.

En vertu du même article les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devaient à l'avenir être visées par le

Contrôleur des Dépenses engagées, préalablement à toute demande de crédits spéciaux.

L'article 39 de la loi de finances du 26 décembre 1908 prescrivit aux Contrôleurs des Dépenses engagées d'adresser trimestriellement au ministre des Finances et au ministre intéressé, en même temps que la situation des crédits des chapitres, un tableau des suppléments de crédits dont l'état des engagements peut faire prévoir la nécessité. L'avis du Contrôleur était en même temps rendu obligatoire sur les demandes de crédits supplémentaires.

Bien que ces améliorations ne fussent pas négligeables, elles ne donnaient pas dans la pratique des résultats attendus, et par un décret du 2 mars 1909 une commission fut constituée en vue de procéder à une étude d'ensemble des institutions de contrôle pour uniformiser leur organisation et leurs méthodes.

Des propositions de cette commission les unes firent, après diverses péripéties, l'objet d'un projet spécial, voté par la Chambre dans sa séance du 31 mars 1914, mais qui transmis au Sénat n'y reçut aucune suite.

Les autres eurent un meilleur sort et inspirèrent la plupart des dispositions relatives au Contrôle des Dépenses engagées qui ont été votées dans la loi de finances du 13 juillet 1911.

Loi du 13 juillet 1911. — Les dispositions de la loi du 13 juillet 1911 ont considérablement étendu les attributions des contrôleurs et augmenté leur autorité.

L'article 147 de cette loi, en effet, a décidé que désormais ces fonctionnaires ne pourraient être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses, et seraient appelés à examiner les engagements, non seulement au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et de l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation, comme le prescrivait l'article 4 du décret du 14 mars 1893, mais encore au point de vue de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les Budgets d'autres départements ministériels.

Le même article 147 impose aux contrôleurs la double obligation de refuser de viser les propositions entachées d'irrégularités et d'en référer, en cas de désaccord persistant, au ministre des Finances.

L'article 148 de la même loi contient des dispositions nouvelles très importantes.

Les contrôleurs sont appelés à donner leur avis sur les projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions soumis au contreseing du ministre des Finances et reçoivent communication de toutes les pièces justificatives.

De plus, pour leur permettre d'être certains qu'aucun engagement ne leur a échappé, ou n'a été modifié postérieurement à leur visa, le législateur leur a imposé de viser *les ordonnances de paiement et de délégation*.

Leurs pouvoirs se trouvent ainsi singulièrement accrus, puisque jusqu'alors seuls les engagements leur étaient soumis et que désormais leur examen va porter sur les dépenses faites. Toutefois, cet examen, pour ne pas faire double emploi avec celui qui est exercé par les corps de contrôle institués par l'article 150 de la même loi doit se borner à rechercher si les dépenses faites sont conformes aux engagements visés.

L'article 149 comble une lacune de l'article 53 de la loi du 31 mars 1903 en prescrivant la communication au contrôleur des Dépenses engagées de l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice.

Enfin l'article 151 ordonne l'établissement d'un rapport d'ensemble sur les résultats des opérations du dernier exercice écoulé. Ce rapport ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées sont communiqués au ministre des Finances.

Période de 1911 à 1921. — Postérieurement à la loi de 1911, d'autres dispositions législatives ont

encore étendu les pouvoirs des contrôleurs des Dépenses engagées.

La loi du 31 mars 1917 (article 12) a prescrit de communiquer aux Commissions financières les rapports d'ensemble des contrôleurs, et en vertu de l'article 7 de la loi du 30 juin 1919 ces rapports doivent être établis par chapitre budgétaire et par ligne de recettes.

La loi du 12 août 1919 (article 37) exige que les contrôleurs donnent leur avis sur *les projets de Budget* de leurs ministères respectifs et que cet avis soit transmis au ministre des Finances en même temps que les projets de budget.

Enfin la loi de finances du 30 avril 1921, dans ses articles 40, 41 et 42, étend le contrôle des engagements aux établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière.

Elle décide que les contrôleurs seront nommés désormais par le ministre des Finances seul et placés sous son autorité directe. Elle exige l'avis des contrôleurs et leur transmission au ministre des Finances non seulement sur les projets de Budget, mais aussi sur les demandes de crédits additionnels de toute nature. Enfin elle soumet au visa du contrôleur tout décret, tout arrêté, toute mesure ou décision pris par un ministre ou par un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense, que *ces mesures soient soumises ou non au*

contreseing du ministre des Finances. C'est une extension de l'article 148 de la loi du 13 juillet 1911, cité plus haut.

Période actuelle du 10 août 1922. — De la lecture des textes que nous venons d'énumérer il résulte que les attributions des contrôleurs des Dépenses engagées ont été depuis quelques années singulièrement accrues et il semble que, si elles avaient été entièrement et rigoureusement exercées, elles auraient dû produire les résultats attendus.

Or, en février 1921, les Chambres furent saisies d'un projet de crédits supplémentaires de 2.716 millions, dont 700 millions avaient été engagés par les ministres sans l'autorisation du Parlement. Etonnées et émues que de tels dépassements eussent pu se produire malgré l'existence du Contrôle des Dépenses engagées, conçu spécialement pour les empêcher, les commissions financières furent amenées à conclure que cet organisme présentait des imperfections et des lacunes, auxquelles il était urgent de porter remède.

Proposition Louis Marin du 28 novembre 1921.
— M. Louis Marin, député et membre de la Commission des Finances de la Chambre des députés, prit l'initiative de cette réforme, en déposant à la date du 28 novembre 1921 une proposition de loi (n° 3419),

« tendant à une organisation efficace du Contrôle des Dépenses engagées ».

Il constatait, tout d'abord, l'inefficacité du Contrôle des Dépenses engagées, inefficacité provenant simplement, d'après lui, de ce que les prescriptions réglementaires étaient émoussées par la crainte des responsabilités.

En réalité, les causes de cette inefficacité n'étaient pas aussi simples, et il faut les rechercher dans certaines lacunes de la législation en vigueur, qui ont été précisées dans les rapports de M. Bokanowski et de M. Henry Bérenger établis au nom des Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat.

Ces causes sont les suivantes :

1° En cas de refus du visa du contrôleur, le ministre peut purement et simplement passer outre.

2° Le contrôleur n'a pas le droit de refuser de viser les ordonnances.

3° Il n'existe pas de sanction efficace à l'obligation pour le ministre et les autres ordonnateurs de soumettre préalablement au visa du contrôleur tout engagement de dépenses.

4° L'action du contrôle des Dépenses engagées sur les ordonnateurs secondaires est tout à fait insuffisante.

5° Dans certains ministères (Intérieur, Guerre, Marine, Colonies, Pensions) les contrôleurs, appartenant aux administrations qu'ils sont chargés de

contrôler, ne peuvent pas avoir toute l'indépendance voulue.

6° La plupart des contrôleurs, étant chargés de plusieurs contrôles, ont une tâche trop lourde et sont démunis des moyens d'action les plus indispensables.

7° Par suite, les états et rapports prescrits par les lois et règlements ont cessé d'être fournis ou le sont trop tardivement.

Pour remédier à cette situation M. Louis Marin avait proposé :

1° Tout d'abord de codifier les textes actuellement épars dans un grand nombre de lois de finances.

2° De choisir les Contrôleurs des Dépenses engagées exclusivement parmi les agents des cadres du ministère des Finances.

3° De subordonner la validité des ordonnances au visa du contrôleur.

4° De rendre les ministres ordonnateurs *personnellement* responsables des décisions prises à l'encontre de cette disposition ;

5° De fournir *mensuellement* les résultats de la comptabilité des Dépenses engagées au ministre des Finances, ainsi qu'aux Commissions financières des deux Chambres avec toutes explications et tous renseignements utiles.

Le texte, voté par la Chambre des députés dans sa séance du 28 novembre 1921, répondait à ces desiderata et ne les modifiait ou n'y ajoutait que sur des points secondaires.

Il se bornait à prescrire la production des résultats de la comptabilité des Dépenses engagées *trimestriellement*, au lieu de *mensuellement*, afin d'éviter aux contrôleurs de la paperasserie et un travail peu utile.

Le visa du contrôleur était rendu obligatoire, non seulement sur les projets de Budget et de Crédits additionnels (lois du 12 août 1919 et 30 avril 1921), mais aussi sur tous les projets de loi, soumis au contre-seing ou à l'avis du ministre des Finances.

Il était expressément stipulé :

Que les ordonnances devraient être soumises au visa dudit contrôleur avant d'être présentées à la signature du ministre et que, faute d'être revêtues de ce visa, elles seraient nulles et sans valeur ;

Qu'il ne pourrait être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des Finances ; et que les ministres ordonnateurs et les *administrateurs subordonnés* seraient personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de ces prescriptions.

La Commission des finances du Sénat, suivie en cela par la Haute Assemblée, fit subir à ce texte des modifications nombreuses et importantes en vue de

renforcer encore le Contrôle des Dépenses engagées et de lui donner plus d'efficacité.

Persuadée que la tâche excessive imposée à certains contrôleurs est un des principaux motifs de l'insuffisance des résultats obtenus, elle décida d'abord, contrairement au vote de la Chambre, qu'un même contrôleur ne pourrait être chargé du contrôle de plusieurs ministères, et qu'il y avait lieu de pourvoir ces fonctionnaires de tous les moyens d'action indispensables, tant en personnel qu'en matériel.

Nous verrons que la première partie de cette décision n'a pas été maintenue dans le texte définitif.

La Commission tint aussi à réserver à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les règles et la forme de la comptabilité des Dépenses engagées, alors que le texte voté par la Chambre des députés n'exigeait qu'un décret simple.

Elle prétendit ensuite exiger que les avis des contrôleurs sur les projets des Budgets et de crédits additionnels fussent communiqués aux Commissions financières. Mais le Gouvernement combattit cette disposition, en faisant valoir que le ministre des Finances, étant seul responsable, avait le droit de ne pas suivre les avis des contrôleurs et qu'il fallait éviter d'opposer les avis de ces derniers à ses décisions définitives.

L'absence de contrôle sur les ordonnateurs secondaires ne fût pas sans retenir l'attention de la Com-

mission des finances, et elle s'efforça de remédier à la situation en introduisant dans le projet de loi deux articles nouveaux portant obligation d'indiquer sur tous les actes émanant des ordonnateurs secondaires que la dépense qu'ils comportent est bien comprise dans les crédits à eux délégués et dûment visés par le contrôleur des Dépenses engagées.

Nous verrons que ces deux articles, ayant pour conséquence de frapper de nullité au regard des tiers certains engagements émanant de représentants qualifiés de l'Etat, ont été disjoints comme étant susceptibles de nuire au crédit public et nécessitant par suite une étude approfondie.

Mais la plus importante modification introduite au texte de la Chambre des députés a été celle relative à la responsabilité des ministres ordonnateurs. Le texte adopté par le Sénat a mis en jeu, en effet, non seulement la *responsabilité personnelle* des ministres et administrateurs, mais encore leur *responsabilité civile* et prévoit à cette double responsabilité une sanction effective, dans les conditions qui seront indiquées ci-après.

Le Sénat a entendu préciser ainsi, de manière à éviter toute erreur d'interprétation, que la responsabilité *pécuniaire* des ministres et ordonnateurs serait mise en jeu. Cette précaution était peut-être superflue car le seul fait d'établir la responsabilité

personnelle des administrateurs suffit à engager leur responsabilité *civile*, donc *pécuniaire*.

L'accord se fit assez aisément entre les deux assemblées et le Gouvernement sur la plupart des dispositions du projet du Sénat. Mais la discussion fut longue sur la question de la responsabilité civile des ministres et administrateurs, et ne se termina que par l'adoption d'une formule transactionnelle précisant que la responsabilité ne serait mise en jeu que pour les décisions prises *sciemment* à l'encontre des dispositions de la loi.

Le texte issu de ces laborieuses délibérations est devenu la loi du 10 août 1922, que nous allons analyser.

Le décret d'Administration publique prévu par l'article 3 de la loi a été rendu le 15 juin 1923 ; nous le résumons ci-après.

Un décret du 30 septembre 1922, paru au *Journal officiel* du 6 octobre a constitué en Commission permanente le corps des Contrôleurs des Dépenses engagées avec obligation de la réunir périodiquement.

Enfin un décret du 10 novembre 1922 (*Journal officiel* du 14) a créé au ministère des Finances un bureau des contrôles extérieurs dont nous indiqueront brièvement les attributions aux annexes.

CHAPITRE III

Analyse et commentaire de la loi du 10 août 1922 (1) Ses innovations

Article premier. — L'article 1^{er} institue un Contrôle et une Comptabilité des Dépenses engagées dans chaque ministère et décide en même temps qu'un même contrôleur peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères, la répartition des contrôles entre les contrôleurs étant faite par les soins du ministre des Finances dans la limite des crédits budgétaires.

Il ne fait que confirmer à cet égard ce qui existait déjà.

Mais, afin d'obvier à la mauvaise volonté possible des administrations, l'article stipule que l'organisation de chaque contrôle, au point de vue du personnel d'exécution, des locaux et du matériel de bureau, est arrêtée par le ministre des Finances lui-même après accord avec le ministre intéressé, étant entendu

1. *Infra.* Texte de la loi du 10 août 1922 (Voir annexes).

que chaque Administration contrôlée devra fournir le personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau.

Article 2. — L'entière indépendance des contrôleurs est une condition essentielle de l'efficacité du Contrôle.

L'article 2 la leur assure complète, en décidant que ces fonctionnaires seront désormais placés sous la seule autorité du ministre des Finances, qu'ils devront être choisis par lui, exclusivement dans les cadres des Administrations dépendant de ce ministère et qu'ils ne pourront être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle.

Bien plus, ce que la loi ne dit pas, ils sont aujourd'hui payés sur les crédits du Budget du ministère des Finances.

En fait, les contrôleurs appartenaient tous depuis longtemps à l'Administration des Finances sauf, comme nous l'avons dit plus haut, ceux des ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Colonies et des Pensions. Dans ces ministères, le Contrôle des Dépenses engagées était exercé par les corps techniques de contrôle qui y sont organisés et, ce n'est que sur l'insistance irréductible du Sénat et malgré l'opposition du Gouvernement, que cette mission leur a été retirée.

La loi nouvelle a, néanmoins, laissé subsister ces

organismes auxquels il reste encore un rôle important à remplir, et s'est contenté de placer à côté d'eux un fonctionnaire du ministère des Finances pour assurer la tâche par eux abandonnée. Cette modification a été réalisée dès le lendemain du vote de la loi.

Article 3.— L'article 3, relatif à la comptabilité, ne fait guère que codifier les textes antérieurs. Il ajoute seulement que les règles et la forme de la comptabilité des Dépenses engagées seront déterminées par un règlement d'administration publique, au lieu de l'être, comme précédemment, par un décret simple.

Les autres dispositions de l'article portent obligation de fournir trimestriellement les résultats de cette comptabilité au ministre des Finances, aux ministres intéressés et aux Commissions financières, et d'y joindre un relevé explicatif appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

La disposition, qui prescrit ainsi aux contrôleurs d'indiquer sur leurs situations trimestrielles les dépassements et les annulations probables, nous semble importante et mérite d'être signalée.

Le Parlement a voulu être renseigné périodiquement sur la situation des crédits budgétaires sans attendre la surprise des projets de loi collectifs de crédits supplémentaires.

Dans l'état actuel de leur organisation les contrôleurs ne sont pas en mesure de connaître les dépassements et les annulations susceptibles de se produire. Pour pouvoir satisfaire à cette prescription de la loi, ils devront s'adresser aux différents services de leurs administrations respectives, seuls capables de les renseigner ; et ces derniers ne pourront eux-mêmes leur donner satisfaction que s'ils tiennent un compte rigoureux de leurs crédits et s'ils en suivent l'emploi avec une attention soutenue.

On doit voir là une garantie contre la négligence et l'inattention des services, et la liaison constante qu'ils seront obligés d'entretenir avec le contrôle des Dépenses engagées ne pourra que donner de bons résultats.

Articles 4, 5, 6 et 7. — Les articles 4, 5, 6 et 7 constituent l'essentiel de la loi ; ils fixent minutieusement les attributions et les obligations des contrôleurs des Dépenses engagées et déterminent les sanctions à appliquer en cas de violation des dispositions qu'ils contiennent.

Attributions des contrôleurs

Article 4. — Aux termes de l'article 4, les contrôleurs donnent leur *avis motivé*, au point de vue financier, sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés,

contrats, mesures ou décisions soumis au contre-seing ou à l'avis du ministre des Finances y compris les projets de budget et de crédits supplémentaires, et ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets ou propositions à contresigner ou à viser par lui.

Notons dès maintenant, en attendant que nous revenions sur ce point, l'importance et l'étendue de la mission confiée aux contrôleurs des Dépenses engagées par l'obligation qui leur est imposée de donner *un avis motivé* sur tant de propositions. Le projet de Budget à lui seul, avec ses nombreux chapitres et subdivisions de chapitres, constitue un travail considérable.

Article 5. — L'article 5 élargit encore cette mission en prescrivant de soumettre au visa *préalable* du contrôleur, et par conséquent à son examen, tous autres décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions, émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense, même lorsqu'ils ne doivent pas être soumis au contre-seing ou à l'avis du ministre des Finances. Le contrôleur présente ses observations, quand il y a lieu, et, en cas de désaccord persistant avec le ministre auprès duquel il est accrédité, il lui est enjoint de porter le débat devant le ministre des Finances.

Il résulte clairement des discussions et des instructions antérieures que l'obligation du visa s'applique non seulement aux propositions qui ont pour conséquence directe, immédiate, l'engagement d'une dépense, mais encore à tout projet de décision susceptible d'avoir d'une manière quelconque une répercussion budgétaire, qu'il s'agisse d'une mesure de principe ou d'espèce, que la répercussion soit immédiate ou lointaine, et alors même que son importance ne pourrait être évaluée sur le moment.

Le contrôle ainsi établi (on ne saurait trop insister sur ce point, car son efficacité en dépend) doit être préalable, en ce sens qu'il doit porter, non sur des décisions qui se présentent avec un caractère irrévocable, mais sur des projets ou propositions qu'il dépend du ministre d'approuver ou de refuser.

Le visa préalable présente les avantages suivants : il donne plus de garantie au ministre ; ensuite, il sauvegarde son amour-propre en ne le mettant pas dans la nécessité de revenir éventuellement sur une décision qu'il aura déjà prise ; enfin, le contrôleur est lui-même moins gêné pour donner son avis que si la proposition avait été déjà approuvée par le ministre.

Le même article 5, se bornant, d'ailleurs, à cet égard, à rappeler les prescriptions de la loi du 13 juillet 1911, indique avec précision que le contrôleur doit examiner les propositions qui lui sont soumises au point de vue :

- 1° De l'imputation de la dépense ;
- 2° De la disponibilité des crédits ;
- 3° De l'exactitude de l'évaluation ;
- 4° De l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements ;
- 5° Des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques ;
- 6° De l'exécution du Budget en conformité du vote des Chambres.

Il a le droit de réclamer toutes les explications et toutes les justifications qui lui sont nécessaires et doit être avisé sans délai de la suite donnée aux propositions dont il a eu à connaître et surtout aux observations qu'il a formulées.

Nous verrons plus tard qu'il est informé en général de la suite donnée au moyen d'une fiche de contrôle qui accompagne les propositions d'engagement et qui lui est renvoyée avec l'indication de la décision intervenue.

Au point de vue de l'imputation, le contrôleur doit s'assurer :

a) Que la dépense appartient bien à l'exercice, sur lequel elle est imputée, c'est-à-dire qu'elle concerne bien un service fait ou un droit acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget, ou au 31 janvier de l'année suivante quand il s'agit de services de matériel dont l'exécution commencée avant le 31 décembre n'a pu être ter-

minée pour des causes de force majeure (loi du 25 janvier 1889, art. 2).

b) Qu'elle rentre bien par son objet dans le libellé du chapitre sur lequel elle a été imputée.

L'exactitude de l'imputation est une condition essentielle du bon emploi des crédits budgétaires et du bon ordre des finances publiques.

Le contrôleur doit y apporter tous ses soins et, pour l'assurer, il est nécessaire qu'à une attention sans défaillance il joigne une connaissance approfondie tout d'abord des règlements financiers et ensuite de la nomenclature du budget qu'il contrôle. Il doit veiller spécialement en examinant le projet de budget à ce que chaque chapitre ne contienne que des services corrélatifs et de même nature (art. 56 du décret du 31 mai 1862) et par conséquent que les libellés des chapitres soient clairs et suffisamment détaillés.

Qu'aucune dépense ne soit engagée sans qu'il existe des crédits suffisants pour l'acquitter, tel est le second devoir que le contrôleur doit remplir. C'est l'application des articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862, qui interdisent aux ministres de dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux.

Pour lui permettre de remplir cette partie de sa mission le contrôleur tient un carnet sur lequel sont portés, d'une part les crédits ouverts par les lois ou

décrets, d'autre part les sommes engagées et ordonnancées, au fur et à mesure de leurs engagements et de leurs ordonnancements. La tenue régulière de cette comptabilité est une condition nécessaire pour éviter les dépassements de crédits.

Le contrôleur aura non seulement à vérifier si les calculs relatifs à l'évaluation de la dépense sont matériellement exacts, mais encore à discuter les procédés d'évaluation employés et les principes sur lesquels reposent les calculs et à rechercher si la somme indiquée n'est pas exagérée ou insuffisante pour subvenir au besoin projeté.

Comme le constate M. Gervais (1) dans son Étude sur le Contrôle des Dépenses engagées, « c'est peut-être là la partie la plus délicate de sa tâche.

« Cette recherche exige, en effet, une culture générale très étendue, car il doit être au courant des prix marchands d'un certain nombre de matières et de leurs variations. »

Elle est cependant des plus utiles, afin d'éviter que sous un chiffre volontairement exagéré on ne cache une dépense étrangère difficile à avouer, ou bien qu'un engagement notoirement insuffisant pour effectuer le service n'entraîne fatalement un crédit supplémentaire.

Chargé de veiller à la stricte application des dispo-

1. René Gervais, *le Contrôle des Dépenses engagées*, 1906, p. 58.

sitions d'ordre financier des lois et règlements, il devra d'abord les étudier, ensuite en tenir un répertoire complet et détaillé, et ce ne sera pas la partie la moins nécessaire ni la moins ardue de sa tâche.

Il ne devra pas perdre de vue, non plus, au cours, de sa vérification, les répercussions budgétaires que les mesures proposées sont susceptibles d'entraîner dans les autres départements ministériels et à plus forte raison dans les autres services de l'administration qu'il contrôle.

Enfin il lui est fait une obligation particulière de s'assurer que les décisions qui lui sont soumises sont prises en conformité avec les votes du Parlement.

Il ne doit pas ignorer que les crédits, mis à la disposition des diverses administrations par les lois de finances, doivent être uniquement employés à l'exécution des services dans les conditions où ils fonctionnent au moment où ils sont votés, sans autres modifications possibles que celles résultant d'améliorations ou d'extensions expressément approuvées, et il lui est prescrit de veiller à ce que les crédits devenus inutiles par suite des circonstances soient annulés au profit du Trésor et ne puissent pas servir à réaliser des réformes sur lesquelles ni les Chambres ni le ministre des Finances n'ont été consultés.

Il en résulte pour lui l'obligation de suivre avec

une attention particulière le détail de tous les débats parlementaires.

Pour permettre au contrôleur d'examiner les engagements de dépenses aux divers points de vue qui viennent d'être énumérés, pour qu'il puisse notamment connaître avec précision la nature exacte et l'importance de la dépense, les éléments qui ont servi de base aux calculs, les raisonnements qui ont servi à évaluer les charges prévues, l'article 5 fait obligation aux services de lui fournir spontanément ou sur sa demande tous les renseignements nécessaires, toutes les pièces utiles à son examen.

Article 6. — Visa des ordonnances. — Mais, après avoir ainsi déterminé les points sur lesquels doit porter l'examen du contrôleur, le législateur a voulu qu'il puisse acquérir la certitude qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié par la suite à son insu.

C'est pourquoi l'article 6 a décidé qu'aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées.

L'obligation du visa des ordonnances figurait déjà dans l'article 148 de la loi de 1911, mais ce visa n'était pas nécessairement préalable à la signature

du ministre et il ne comportait pas les sanctions dont il sera question dans un instant.

Cette disposition, nous l'avons déjà dit, accroît singulièrement les pouvoirs du contrôleur. Il n'a plus à connaître seulement des engagements de dépenses, mais aussi des dépenses faites.

Toutefois, son contrôle, pour ne pas faire double emploi avec ceux qui existent déjà, doit porter exclusivement sur le point de savoir si les ordonnances se rapportent à des engagements visés par lui et ne dépassent pas les crédits. D'autre part, le visa ne peut être refusé, il peut simplement être donné avec observations.

Nous en aurons fini avec les attributions des contrôleurs quand nous aurons indiqué qu'ils sont appelés à viser l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice, ainsi que les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer (art. 5) ; et qu'indépendamment des situations trimestrielles qu'ils sont appelés à fournir, les contrôleurs sont tenus d'établir chaque année dans les conditions fixées par l'article 7 un rapport d'ensemble sur les opérations du budget de l'exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter ; et qu'enfin ils sont chargés d'assurer également le Contrôle des Dépenses engagées des établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière, dans des

conditions à déterminer par des instructions arrêtées par le ministre des Finances, d'accord avec ses collègues (art. 8).

Sanctions des infractions aux différentes dispositions de la loi (art. 5, 6 et 9)

L'œuvre de la loi n'aurait pas été complète si elle avait laissé sans sanctions les importantes dispositions qu'elle contient.

Ces sanctions figurent dans les articles 5, 6 et 9.

L'article 5 accorde au contrôleur le droit de refuser de viser les mesures qui lui paraissent entachées d'irrégularités, et lui prescrit, en cas de désaccord persistant, d'en référer au ministre des Finances. C'est là un point important de la loi sur lequel nous reviendrons plus loin.

Il est évident que ce refus de visa ne sera qu'exceptionnel et que dans la pratique l'accord s'établira le plus souvent entre le contrôle et les services, soit que ceux-ci renoncent aux mesures critiquées, soit que le contrôleur mieux informé lève son opposition.

En ce qui concerne les ordonnances, le contrôleur ne peut refuser son visa, car à ce moment-là la dépense est faite et, si on pouvait arrêter le paiement, on risquerait de léser un tiers de bonne foi. Mais, si elles paraissent entachées d'irrégularités, il les vise avec observations (art. 6).

Dans les deux cas, les ministres et les administra-

teurs ne peuvent passer outre au refus de visa ou au visa avec observations du contrôleur qu'après autorisation du ministre des Finances.

En cas d'infractions à ces dispositions impératives de la loi, et sous réserve que ces infractions soient commises *sciemment*, les ministres et administrateurs sont déclarés, comme nous l'avons vu plus haut (p. 28), *personnellement et civilement* responsables. Pour rendre cette responsabilité effective l'article 9 qualifie de « *forfaiture* toute mesure prise « *sciemment* en violation des formalités prescrites « par les articles 5 et 6 de la loi et ayant pour objet « d'engager des dépenses dépassant les crédits ou- « verts ou qui ne résulteraient pas de l'application « des lois ».

Le Gouvernement est autorisé, toutefois, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, à engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts. Mais la loi précise qu'il devra d'abord y avoir dans ce but une délibération spéciale du Conseil des ministres et ensuite qu'une demande de crédits supplémentaires devra être immédiatement présentée devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du gouvernement ou à refuser l'autorisation.

Innovations de la loi du 10 août 1922. — Avant d'aborder la discussion même de la loi, nous croyons

utile de résumer ici les principales innovations qu'elle contient et que nous avons déjà signalées plus haut. En voici la nomenclature :

1° Les contrôleurs des Dépenses engagées sont placés désormais sous la seule autorité du ministre des Finances, payés sur le Budget du ministère des Finances et recrutés exclusivement dans les administrations qui en dépendent ;

2° L'avis motivé des contrôleurs *sur les projets de loi* soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances est rendu obligatoire. Cet avis n'était requis antérieurement que pour les décrets, arrêtés, etc...

3° Le visa du contrôleur doit être préalable à la signature du ministre ; la nouvelle loi fait une obligation *impérative* de ce qui était seulement dans l'esprit de la législation antérieure ;

4° De même un ministre ne peut plus passer outre aux observations du contrôleur des Dépenses engagées sans s'être mis d'accord avec le ministre des Finances, ce qu'aucun texte ne lui interdisait jusqu'ici ;

5° La validité des ordonnances est subordonnée au visa des contrôleurs ;

6° Mais l'innovation la plus importante, c'est l'introduction, dans la législation, de la responsabilité civile des ministres et aussi de celle des administrateurs subordonnés, ce qui n'avait jamais été tenté.

Cette question, étant le point culminant de la loi, mérite une attention particulière et nous y avons consacré plus loin un paragraphe spécial.

N. B. — Il est utile d'indiquer que la loi de finances de 1923 contient, comme toutes les lois de finances depuis quelques années, un article 211 portant interdiction aux ministres de prendre des mesures appelées à augmenter irrégulièrement les dépenses publiques.

Cet article est ainsi conçu :

« Il est interdit aux ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les articles 1^{er} et 97 et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures ou de dispositions de la présente loi.

« Les ministres ordonnateurs et le ministre des Finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus dans les conditions prévues par la loi du 10 août 1922 sur l'organisation du Contrôle des Dépenses engagées. »

CHAPITRE VI

Discussion et critique de la loi du 10 août 1922

Les observations, qu'appelle le texte de la loi nouvelle, sont de différentes sortes.

La première qui vient à l'esprit, en voyant l'importance du rôle dévolu aux contrôleurs des Dépenses engagées, est celle de savoir si les moyens d'action dont ils disposent sont suffisants.

On se demandera ensuite jusqu'où peuvent aller leurs pouvoirs et s'ils ne sont pas de nature parfois à faire écho à l'indépendance des ministres et au principe de la responsabilité qu'ils tiennent de la constitution.

On examinera avec un soin particulier la question de la responsabilité personnelle et civile des ministres et administrateurs, la nature et la portée des sanctions édictées.

La question des ordonnateurs secondaires, dont on s'est tant préoccupé, retiendra aussi notre attention et nous nous demanderons s'il y a été apporté la solution que l'on recherchait.

Moyens d'actions des contrôleurs des Dépenses engagées

Après avoir déterminé les attributions des contrôleurs des Dépenses engagées et leur avoir assuré la plus complète indépendance vis-à-vis des administrations auprès desquelles ils sont détachés, le Parlement a eu la préoccupation de leur donner les moyens indispensables à l'accomplissement de la mission très importante dont il les chargeait.

Mais il ne pouvait, sans empiéter sur les prérogatives du pouvoir exécutif, ni intervenir dans leur choix ni procéder à l'organisation matérielle de leurs services.

Il s'est borné sur ces deux points à donner des directives au Gouvernement et à marquer son désir de voir confier ces délicates fonctions à des hommes d'une compétence certaine et de voir aussi leurs moyens d'action adaptés à l'étendue de leur tâche.

Sur le premier point il a voulu que les contrôleurs fussent tous recrutés dans les cadres de l'Administration des finances et que le ministre des Finances en eût le libre choix.

Sur le second point, il a eu soin de préciser qu'il appartiendrait également au ministre des Finances, sous la seule réserve de se mettre d'accord avec ses collègues, de procéder à l'organisation de chaque

contrôle, de répartir et de désigner le personnel d'exécution et de lui procurer les locaux et le matériel nécessaires.

Cette question essentielle de la bonne organisation des Contrôles avait retenu particulièrement l'attention du Sénat et, sur la proposition de sa Commission des finances qui avait attribué pour une bonne part les médiocres résultats obtenus jusque-là à la tâche écrasante qui incombait aux contrôleurs, il avait d'abord voté une disposition interdisant de confier plusieurs contrôles à un même agent.

Mais le ministre des Finances ayant fait observer que cette mesure nécessiterait la création d'un grand nombre de postes nouveaux et que certains ministères ne comportaient pas un travail suffisant pour occuper un seul agent, la Haute Assemblée finit par s'incliner, tout en faisant les plus expresses réserves concernant certains postes trop chargés (voir le rapport supplémentaire H. Bérenger, n° 122, Sénat, année 1922).

Nous nous permettons de penser que la disposition votée en premier lieu par le Sénat était sage et qu'il est regrettable qu'elle n'ait pas été définitivement adoptée, car, ainsi que le déclarait M. le rapporteur général du Sénat, il faut éviter d'imposer aux contrôleurs une tâche trop lourde, si l'on veut obtenir des résultats efficaces.

Or, « même dans les ministères les moins impor-

tants, le Contrôle des Dépenses engagées, tel que l'a organisé la proposition de loi, s'il est assuré avec une parfaite conscience, constitue une tâche qui ne peut être légère ».

Si c'est seulement le souci de ne pas accroître les dépenses publiques qui a déterminé le ministre des Finances à s'opposer à ce que le nombre des contrôleurs fut augmenté, il est permis de dire qu'on ne devrait jamais hésiter à faire des dépenses qui sont, comme celle-ci, essentiellement et immédiatement productives d'économies beaucoup plus importantes et ne sauraient, d'ailleurs, atteindre un chiffre bien élevé.

Du moins, quelque chose a-t-il été fait pour améliorer l'organisation du Contrôle des Dépenses engagées et répondre ainsi en quelque mesure au vœu du Parlement ?

Les renseignements que nous avons pu recueillir dans plusieurs ministères nous permettent de répondre négativement.

Tel contrôleur, chargé d'un gros ministère, d'un sous-secrétariat d'Etat, d'une importante administration ayant même rang, et d'un office, n'a pour le seconder qu'un collaborateur qu'il s'est attribué officieusement et deux agents d'exécution.

Un autre, qui a également la charge d'un important ministère, d'un sous-secrétariat d'Etat et de

trois établissements, ne dispose que d'un commis de comptabilité et d'une dactylographe.

Un troisième, appelé à contrôler un ministère également très lourd et ses annexes, qui sont au nombre de trois, n'a qu'un seul collaborateur occasionnel qui étant un fonctionnaire en congé ne fait que passer et n'a, on le conçoit, ni le temps ni le goût de s'initier à ces fonctions spéciales.

Un quatrième est chargé de deux importantes Administrations et de quatre Etablissements et ne peut venir à bout de sa tâche avec les deux ou trois agents dont il dispose.

Ces exemples suffisent à montrer les déficiences de l'organisation actuelle et la nécessité d'y porter remède.

Comme le dit encore M. Henry Bérenger, « il est impossible à un agent trop chargé, obligé de se borner à un examen superficiel des propositions qui lui sont soumises et des documents extrêmement nombreux qui lui sont communiqués, d'exercer une action vraiment utile. »

Nous ne nous permettrons pas de penser, comme il l'insinue, « que les administrations ne soient pas pressées de mettre les contrôleurs en mesure d'exercer sur leur gestion un contrôle minutieux et opérant. » Le retard apporté à compléter cette organisation a sans doute pour seules causes le manque de locaux et de personnel compétent et aussi le

souci, à notre avis injustifié, de ne pas accroître les dépenses publiques.

Quoi qu'il en soit, il y a là une lacune susceptible d'empêcher la loi nouvelle de produire tous les résultats escomptés. Le visa du contrôleur conditionne, en effet, la responsabilité de l'administrateur. Ce dernier pourra toujours invoquer sa bonne foi en cas d'irrégularités, si, malgré sa vigilance, le contrôleur débordé les a laissées passer sans les lui signaler.

Voilà pourquoi il paraît essentiel, pour que la loi soit vraiment opérante, que les contrôleurs soient pourvus des moyens d'action qui paraissent leur manquer encore.

Nous trouvons à ce sujet dans une note anonyme, récemment distribuée dans les milieux intéressés et émanant sans doute d'un contrôleur des Dépenses engagées, une critique, qui nous semble des plus justifiées, de l'organisation actuelle, avec l'indication de ce qu'il y aurait à faire pour l'améliorer.

Cette note s'exprime ainsi :

« Si peu logique que cela puisse paraître, les collaborateurs du contrôleur appartiennent à l'Administration contrôlée. Ils sont payés par elle, avancés par elle, récompensés par elle.

« Leur nombre est variable tout en étant aussi réduit que possible. Le plus souvent un ou deux, parfois trois, très rarement quatre employés doivent

tenir une comptabilité complexe, établir la liaison avec les services, préparer les dossiers, procéder à leur première vérification, dresser les états et situations de plus en plus nombreux et de plus en plus détaillés que les règlements prescrivent périodiquement ou que demandent soit les bureaux du ministère des Finances, soit les Commissions financières, effectuer enfin les travaux d'ordre de toute nature (copies, enregistrement du courrier, etc...).

« L'installation matérielle est généralement des moins soignées ; locaux exigus, ameublement disparate. La documentation est à l'avenant. Les distributions de la Chambre et du Sénat, les publications du ministère des Finances (circulaires par exemple) sont plus ou moins régulièrement assurées. Comment en serait-il autrement puisque le soin de l'aménagement incombe à l'Administration contrôlée ?

« Il est naturel, il est humain qu'elle donne ainsi à celui qui doit veiller sur la consommation des crédits une idée des principes d'économie dont elle s'inspire et du peu de moyens dont elle dispose.

« Conclusion : à côté du cadre de direction (contrôleurs) instituer un cadre d'exécution (collaborateurs) subdivisé lui-même en catégories ;

« Pourvoir, par enquête sur place, chaque contrôle du minimum de personnel reconnu indispensable ;

« Mettre à la charge du ministère des Finances les

dépenses en résultant, de même que celles de matériel et d'archives. »

*Etendue et limite des pouvoirs des contrôleurs
des Dépenses engagées*

D'après le texte voté d'abord par la Chambre et par le Sénat, les pouvoirs dévolus aux contrôleurs semblaient embrasser la totalité des opérations qui de près ou de loin, pour le présent ou pour l'avenir, avaient pour effet d'engager une dépense, et il était dès lors bien peu de propositions dont ils ne fussent appelés à connaître.

Mais l'intention du Parlement n'était pas de donner à ces pouvoirs une étendue illimitée et c'est pour ce motif que la Chambre des députés, au retour du projet devant elle, prit soin de spécifier que les contrôleurs n'auraient à donner leur avis qu'*au seul point de vue financier* (art. 4).

Dans son rapport du 24 mars 1922, n° 4150, M. Bokanowski justifiait ainsi cette addition au texte primitif :

« Si le contrôleur pouvait formuler son avis sur l'opportunité des mesures à prendre, s'il pouvait apprécier et juger une décision « au fond » le Contrôle des Dépenses engagées deviendrait alors un véritable *Contrôle administratif* exercé, dans chaque ministère, au nom du ministre des Finances. Le

ministre contrôlé serait ainsi dans l'obligation, à chaque divergence de vues avec le contrôleur, de venir s'expliquer sur des questions, qui devraient rester exclusivement de sa compétence, devant le ministre des Finances qui deviendrait ainsi un superministre. »

La Commission des Finances du Sénat accepta cette modification, « étant bien entendu que ce point de vue (le point de vue financier) devra être envisagé par les contrôleurs dans toute sa plénitude et toute son ouverture d'horizon ».

Il semblerait donc, malgré cette réserve, que les pouvoirs des contrôleurs ont été clairement délimités et risquent peu de soulever des conflits d'attributions. Qui ne voit, cependant, dans la pratique la difficulté pour ces agents de se maintenir rigoureusement dans les limites qui leur sont tracées et de ne pas se laisser entraîner parfois à donner leur avis sur le fond même des questions qui leur sont soumises ?

Au surplus, des difficultés de ce genre se sont déjà produites, comme en témoigne une circulaire que M. le ministre des Finances a adressée à ses collègues au mois de mars 1923 à la suite d'un conflit provoqué par un refus de visa opposé dans un cas d'espèce par un contrôleur des Dépenses engagées.

Cette circulaire, constituant un commentaire très

précis et très autorisé de la loi en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs des contrôleurs, nous paraît devoir trouver place dans cette étude.

En voici la teneur :

« Aux termes de l'article 4 de la loi du 10 août 1922, les contrôleurs donnent *au point de vue financier* leur avis motivé, sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumises au contreseing ou l'avis du ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Les mots « au point de vue financier » introduits sur l'initiative de la Chambre dans l'article susvisé ont donné lieu à des commentaires qui en précisent la portée.

« Il est vrai que, tout en élargissant son rôle et en fortifiant son action, le législateur n'a pas voulu faire du Contrôle des Dépenses engagées un Contrôle administratif général à compétence illimitée, ni permettre aux fonctionnaires qui l'exercent d'émettre des appréciations *quant au fond sur toutes les mesures* que les divers ministres estiment devoir envisager et de *l'opportunité* desquelles ces ministres sont seuls juges. Une telle extension, qui n'avait jamais été d'ailleurs, dans la pensée du ministre de Finances, eût, en effet, abouti pratiquement à conférer à celui-ci sur ses collègues une véritable suprématie que ne lui reconnaissent pas les prin-

cipes constitutionnels (Voir le rapport de M. Bokanowski, n° 4.150, p. 3).

« Mais les mots « au point de vue financier » signifient en même temps que, dans le domaine financier, les contrôleurs des Dépenses engagées ont les pouvoirs d'appréciation les plus étendus. Comme l'a exprimé M. Henry Berenger, dans son rapport n° 361 fait au nom de la Commission des finances du Sénat, il doit être bien entendu que « le point de vue financier devra être envisagé par eux dans toute « sa plénitude et toute son ouverture d'horizon. »

« Il convient d'ailleurs de rapprocher l'article 4 de la loi du 10 août 1922 qui concerne les projets « soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances », ainsi que les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels, au texte qui le suit immédiatement. Ce texte soumet au visa préalable des contrôleurs tous autres décrets arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense. » Il ajoute : « Le contrôleur les examine *au point de vue de l'imputation de la dépense de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques.*

« Cette énumération de l'article 5 montre bien que les contrôleurs des Dépenses engagées ne sont pas simplement chargés d'une vérification, en quelque sorte automatique, d'énonciations matérielles et de chiffres. Ce ne sont pas seulement, comme on le dit parfois, des délégués à la surveillance de la régularité dans l'emploi des crédits. Mais ils doivent rechercher et signaler, en les commentant, toutes infractions aux principes budgétaires, toutes inobservations des règles de la comptabilité publique, tous manquements dans l'ordre financier à la lettre et à l'interprétation des textes législatifs ou réglementaires. Ils doivent relever toutes les répercussions directes ou indirectes, immédiates ou plus lointaines aussi bien en recettes qu'en dépenses, qu'une mesure est susceptible d'entraîner pour le trésor public. *Ils doivent, en un mot, montrer et faire valoir constamment le point de vue financier dans la gestion des services.*

« L'exercice de cette mission peut évidemment conduire les contrôleurs à réclamer une documentation, à poser des questions, à formuler des observations qui portent les services, dont les initiatives se trouvent ainsi mises en suspens, à considérer parfois que leur intervention entrave abusivement la marche des affaires.

« Pour être exercé au nom du ministre des Finances, le Contrôle des Dépenses engagées constitue, cepen-

dant, pour les administrations elles-mêmes, une précieuse garantie contre les erreurs ou les infractions que, de très bonne foi, faute d'une initiation spéciale en matière financière, elles peuvent être amenées à commettre. Les contrôleurs doivent être pour les chefs de ces administrations de véritables conseillers financiers, étrangers aux préoccupations particulières des services, qui les mettent en garde contre les conséquences de certaines décisions et leur signalent les cas où leur responsabilité peut se trouver engagée.

« Tel est l'aspect sous lequel j'estime indispensable que soit considéré le Contrôle des Dépenses engagées. »

Il résulte des termes de cette lettre que, dans la réalité, les contrôleurs ont les pouvoirs les plus étendus, pour ne pas dire des pouvoirs sans limites, car il est peu de questions qui n'engagent aucune dépense de près ou de loin, pour le présent ou pour l'avenir et dans l'examen desquelles on ne puisse faire intervenir le point de vue financier.

La vérité est qu'il appartient à chaque contrôleur d'apprécier jusqu'où il peut aller dans l'exercice de ses attributions. C'est de sa part une question de mesure et de tact, comme le recommande M. le ministre des Finances. Il doit prendre l'attitude d'un conseiller plutôt que d'un censeur à l'égard des ser-

vices qu'il contrôle, et ceux-ci de leur côté ont le devoir de ne pas se formaliser de ses observations quand elles sont justifiées et de les accueillir sans amertume.

Mais, tels qu'ils sont ainsi fixés, les pouvoirs des contrôleurs ne sont-ils pas de nature à faire échec au principe constitutionnel de la responsabilité personnelle des ministres devant les Chambres, posé par l'article 6 de la loi du 25 février 1875 ?

Pour que cette responsabilité puisse être mise en cause, il faut de toute évidence que le pouvoir de décision du ministre soit entier et ne puisse à un moment donné être diminué ou supprimé par l'intervention d'un fonctionnaire irresponsable.

Le législateur a eu ce souci et s'est appliqué à ne donner en aucun cas au contrôleur un droit de veto définitif. Le refus de visa de ce fonctionnaire n'a d'autre effet que de faire porter le litige devant le ministre des Finances.

Il est vrai que les articles 5 et 6, en stipulant qu'il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des Finances, donnent à ce dernier une véritable suprématie, car s'il approuve le refus du contrôleur, son collègue ne peut que s'incliner.

Mais dans ce cas on ne se trouve plus en présence de l'opposition d'un fonctionnaire irresponsable,

c'est la responsabilité du ministre des Finances qui entre en jeu.

On peut dire que ce dernier joue dans la circonstance le rôle d'un arbitre désigné par le Parlement. On aurait pu assurément en choisir un autre et à diverses époques des propositions ont été faites en ce sens.

En 1903, M. Georges Gérald, député, avait proposé de confier au Conseil d'Etat le soin de trancher les conflits susceptibles de se produire entre un contrôleur et son ministre.

Mais, sans nier la compétence de cette assemblée, on a estimé que les lenteurs, que nécessite toujours son intervention, entraîneraient un retard trop préjudiciable à la bonne marche des services publics.

Au cours de la discussion de la loi actuelle, on avait pensé à saisir les Commissions financières des Chambres des cas où le contrôleur se trouverait en désaccord persistant avec le département ministériel auquel il est attaché (Sénat, année 1922, rapports de M. Henry Bérenger n° 49 et 112).

Mais on a reconnu les inconvénients et les difficultés « de faire participer les Commissions financières au fonctionnement journalier et aux menus détails du service ».

Finalement, il a semblé que l'arbitre le mieux indiqué était le ministre des Finances, puisque c'est à lui qu'incombe la charge d'alimenter les caisses

publiques et d'équilibrer le budget et qu'en fait il a toujours été le Conseiller financier de ses collègues.

Le rôle, qui lui est ainsi attribué, n'aura pas le caractère que lui prête M. Arthur Girault, dans un article (1) récemment publié dans l'*Economiste français*, il ne devient pas « le superministre qui fera trembler tous ses collègues, y compris le président du Conseil », d'autant plus que ses décisions, bien que la loi ne le porte pas, restent toujours susceptibles d'appel devant le Conseil des ministres qui, le cas échéant, mettra fin au désaccord sous la responsabilité solidaire de ses membres.

Il est donc permis de soutenir que la loi nouvelle ne met nullement en péril le principe, inscrit dans nos lois constitutionnelles, de la responsabilité personnelle des ministres devant les Chambres.

On ne voit pas, au surplus, qu'il puisse y avoir souvent en la matière de conflits durables, car de deux choses l'une : ou l'observation du contrôleur sera justifiée et le ministre intéressé n'hésitera pas à s'y conformer, ou bien elle portera à faux et alors le contrôleur presque toujours reconnaîtra lui-même son erreur. Ce ne sera qu'exceptionnellement que le ministre des Finances sera appelé à intervenir dans le débat.

1. Voir l'*Economiste français* du 21 avril 1923.

*De la responsabilité personnelle et civile
des ministres et administrateurs. — Nature et portée
des sanctions édictées (articles 5, 6 et 9).*

Nous avons vu que les articles 5 et 6 engagent la responsabilité civile des ministres et administrateurs toutes les fois que les ministres et administrateurs passent outre sciemment au refus de visa du contrôleur ou au visa avec observations des ordonnances, sans y être autorisés par le ministre des Finances.

Cette question de la responsabilité civile des ministres et administrateurs a été le point central du débat entre les deux Chambres et les dispositions adoptées constituent dans leur ensemble la plus importante innovation de la loi.

Le principe même de la responsabilité pécuniaire des ministres avait cependant été posé depuis longtemps en termes très catégoriques par la loi du 15 mars 1850, dont l'article 9 porte que : « toute « dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du ministre « contrevenant ». Il l'avait même été antérieurement de façon un peu imprécise par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 ainsi conçu : « Les ministres ne « peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux. » Mais faute

d'une juridiction compétente pour statuer, le texte de 1850 n'avait jamais pu être appliqué.

On a cité souvent l'affaire du train de don Carlos et les tentatives faites pour engager à cette occasion la responsabilité personnelle de M. Buffet. Mais M. Rouvier démontra qu'il n'avait pas le droit de déclarer en débet un ordonnateur qui ne s'était pas mêlé à la gestion même, et qu'au reste aucune juridiction ne pouvait être réellement compétente.

La reconstruction du pavillon de Marsan, en 1875, pour laquelle M. Caillaux avait engagé une dépense de 11 millions après s'être contenté de demander aux Chambres un crédit de 2.500-000 francs, souleva également la réprobation du Parlement, qui à plusieurs reprises réclama des poursuites contre le ministre coupable. Mais cette affaire elle aussi n'eut pas de suites, à cause de la difficulté de déterminer une juridiction compétente.

En effet, ou bien l'infraction, commise par un ministre qui dépasse ses crédits, est un acte de Gouvernement, et il n'en est responsable qu'au seul point de vue politique devant les Chambres, il échappe à toute autre juridiction ; ou bien on la considère comme un acte administratif, et dans ce cas les tribunaux ordinaires ne peuvent en connaître, en vertu de la séparation des pouvoirs.

Quant aux tribunaux administratifs, l'un, la Cour des Comptes n'a juridiction que sur les comptables

et ne peut exercer sur les ordonnateurs qu'un droit de contrôle ; l'autre, le Conseil d'Etat ne peut qu'annuler la décision contestée, sans prononcer d'amendes.

Le seul tribunal capable de juger les ministres, c'est la Haute Cour, mais elle ne peut connaître que *des crimes* commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

La solution consistait donc à qualifier « crime » les infractions qu'il s'agissait de sanctionner, et tel est l'objet de l'article 9 de la loi.

Cette disposition constitue l'innovation que nous avons signalée.

Elle a pour objet « d'interdire, *sous peine de forfaiture*, aux ministres et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts et qui ne résulteraient pas de l'application des lois ».

Ainsi donc, désormais, le ministre qui sera rendu coupable des infractions prévues ci-dessus et pour lequel il n'existait jusqu'ici aucune juridiction compétente, pourra être traduit devant la Haute Cour de Justice.

Quant aux peines susceptibles de lui être appliquées, la loi du 10 août 1922 n'en prévoit aucune et on peut, dès lors penser, qu'il y aura lieu d'appliquer l'article 167 du Code pénal aux termes duquel :

« Toute forfaiture pour laquelle la loi ne prononce pas de peines plus graves est punie de la dégradation civique » ; sans préjudice, bien entendu, des restitutions, dommages-intérêts, amendes et confiscations, qui pourraient être ordonnés.

En ce qui concerne les fonctionnaires autres que les ministres, coupables de forfaiture, il semble qu'ils devront être jugés non par la Haute Cour mais par les tribunaux de droit commun, en l'espèce la Cour d'assises. Pour eux, en effet, la Haute Cour ne serait compétente que s'il s'agissait d'attentats commis contre la sûreté de l'État (1). Or, ce n'est évidemment pas le cas. Et dans le silence sur ce point de la loi nouvelle, il ne semble pas qu'on puisse trouver une autre juridiction compétente.

On voit qu'après l'impunité à peu près complète, le législateur de 1922 envisage l'application rigoureuse d'une peine criminelle pour des fautes auxquelles l'opinion publique est loin de donner une telle gravité.

Aussi l'article 9, avant d'être définitivement adopté a-t-il soulevé, tant au Parlement qu'au dehors, de longues discussions et de sérieuses critiques, dont voici l'essentiel :

On lui a reproché de changer le caractère de la Haute-Cour, tribunal criminel et politique, en lui

1. Voir l'article 9 de la loi du 24 février 1875 et l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875.

confiant le soin de juger des actions en dommages-intérêts et de prononcer des réparations civiles.

On a trouvé d'autre part, véritablement excessif de qualifier crime toute mesure entraînant une augmentation de dépense au delà des crédits alloués. L'excès même de la sanction, a-t-on dit, la rendra inopérante. Etant donné l'énormité des dépenses publiques, y aura-t-il un ministre ou un fonctionnaire, qui puisse reverser au Trésor, le cas échéant, des centaines de mille francs ou des millions ?

« En février 1921, le Sénat a été très ému par la présentation d'une demande de crédits supplémentaires s'élevant à 2.716 millions de francs. Or, sur ce total 700 millions de dépenses avaient déjà été engagées par les ministres sans discussion préalable et sans autorisation des Chambres. Parler de responsabilité personnelle en face de tels chiffres n'est pas réaliste (1). »

Il sera toujours possible, il est vrai de poursuivre le ministre coupable à concurrence de sa fortune personnelle. Mais alors ceux-là seuls, qui seront fortunés, seront punis, et ceux qui ne posséderont rien resteront indemnes, ce qui répugne à l'idée de justice. Il est, dès lors, vraisemblable, que seuls accepteront le pouvoir ceux qui n'auront rien à perdre.

Enfin, comme c'est la Chambre des députés qui

1. *Revue de science et de législation financières*, t. XIX, n° 4, page 599 (André Bosc).

sera appelée à mettre les ministres en accusation, on n'a pas manqué de faire valoir la crainte qu'à la faveur des passions politiques les infractions soient relevées avec une sévérité inégale suivant les personnes.

La Chambre s'était montrée sensible à ces objections et avait une première fois rejeté le texte du Sénat. Mais la haute assemblée ne consentit pas à s'y arrêter et maintint énergiquement son texte.

Les motifs qui l'ont déterminée sont exposés dans le rapport n° 361, du 9 juin 1922, présenté par M. Henry Berenger dont nous croyons utile de reproduire le passage principal :

« Les arguments présentés contre la forfaiture par l'honorable M. Bokanowski, rapporteur général de la Chambre, y est-il dit, ne nous ont pas convaincus.

« Ecrire qu'on ne pourra traduire un ministre ou un ancien ministre en Cour de justice sans courir le risque de poursuites arbitraires devant cette haute juridiction c'est frapper d'interdit préalable tout recours à cette juridiction et porter atteinte à l'un des articles essentiels de notre constitution républicaine (article 12). C'est affaiblir l'autorité du régime qui s'avouerait impuissant à appliquer les lois sur lesquelles il repose. C'est frapper de discrédit une loi fondamentale de l'Etat dont la teneur a naguère été mûrement préparée, délibérée et votée dans les deux assemblées. Le Sénat ne saurait se prêter, au-

jourd'hui moins que jamais, à un amoindrissement de l'autorité républicaine.

« Dans l'espèce de l'article 9, la question se pose ainsi :

« Un ministre ne peut impunément, dans la crise financière grave que le pays traverse, se livrer à des dépenses non autorisées par les lois existantes, en dépassement des crédits ouverts et en dehors des assemblées qui seules ont qualité constitutionnelle pour voter le budget. Le Sénat par deux votes antérieurs, a justement qualifié *crime* un acte ministériel de cette nature. Votre commission, à l'unanimité, vous demande de maintenir vos décisions en maintenant à l'article 9 les mots : « à peine de forfaiture ».

« Si, en cours d'exercice, un ministre juge indispensable et urgent pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au-delà et en dehors des crédits ouverts, il lui sera toujours possible avec l'autorisation du Gouvernement en Conseil des ministres, d'en prendre l'initiative, sous réserve de présenter immédiatement une demande d'autorisation devant les Chambres, appelées à régulariser cette initiative ou à refuser l'autorisation (1). Auquel cas, qui se présentera d'ailleurs très rarement, le vote prendra un caractère politique

1. Une première application de cette disposition a été faite au moment de l'encerclement de la Rhur.

et, dès lors, c'est la responsabilité politique du Gouvernement tout entier qui sera engagée et qui jouera.

Mais on ne saurait tolérer que se perpétuent plus longtemps les abus scandaleux et pernicioeux, contre lesquels le Sénat, ainsi que la Chambre, n'ont cessé de protester, abus par lesquels, de leur propre autorité, certains ministres — et, le plus souvent, il faut bien le reconnaître, certains bureaux à l'insu des ministres insuffisamment vigilants — ont osé prendre des mesures, qui ont eu pour objet d'engager des dépenses énormes sans autorisation législative préalable et de passer outre aux prescriptions formelles des lois de finances, avec l'assurance invétérée d'être couverts par une impunité traditionnelle.

« Le péril financier est aujourd'hui aussi terrible pour notre nation que le fut, de 1914 à 1918, le péril militaire. De même que pour vaincre il a fallu l'application énergique des lois fortes, de même pour rétablir nos finances il faudra l'impitoyable répression du gaspillage des deniers publics à tous les degrés et devant toutes les juridictions ».

Finalement l'accord se fit grâce à l'introduction dans le texte du mot « sciemment » et à la faveur d'une disposition nouvelle permettant aux ministres, pour des nécessités de dépense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà des crédits ouverts.

Il y a lieu de se demander quelle est en définitive

la portée du texte ainsi amendé, si d'une part il justifie les critiques qui lui ont été adressées et, d'autre part, s'il est de nature à empêcher les abus antérieurement constatés.

Nous dirons tout de suite qu'à notre avis il aura bien rarement l'occasion d'être mis en jeu.

Sans compter qu'il sera souvent difficile d'établir l'intention délictueuse du ministre ou des administrateurs, de démontrer qu'ils ont agi *sciemment* et de propos délibéré, on peut être assuré qu'aucun d'eux ne s'exposera en connaissance de cause à d'aussi désagréables éventualités; ils auront bien soin de veiller à ce que le contrôleur des Dépenses engagées soit toujours consulté et, toutes les fois qu'ils se trouveront en face d'un avis défavorable de ce fonctionnaire, ils se garderont de passer outre.

Il faut observer, au surplus, que l'article 9 ne vise que deux cas particuliers: les dépassements de crédits et les mesures nouvelles non autorisées par la loi. Il laisse en dehors les erreurs lourdes, les décisions mal fondées, qui pour n'être pas illégales ni dépasser les crédits, peuvent pourtant causer un grave préjudice à l'Etat. Les cas les plus fréquents ne sont pas, dès lors, envisagés. Mais c'est délibérément sans doute qu'on les a laissés de côté, car pour entrer dans cette voie il eût fallu mettre un contrôleur, et un contrôleur possédant des connaissances singulièrement étendues, derrière chaque fonctionnaire

chargé de gérer une partie quelconque des deniers publics, ce qui est impossible.

On a écrit (1) que le texte de l'article 9 « est le plus dangereux que l'on pouvait voter. Il couvrira, y est-il dit, toutes les irrégularités. Il donne une excuse à tous les dépassements. Il renverse le principe fondamental de la Comptabilité publique: il ne peut être engagé de dépenses sans crédits. Le Sénat n'a pas vu ce qu'il faisait ».

Peut-être cette critique est-elle un peu excessive.

Telles qu'elles sont, les sanctions prévues semblent de nature à tenir en éveil l'attention des ministres et administrateurs et à les inciter, par crainte de responsabilités effectives, à ne disposer des crédits mis à leur disposition que dans des conditions de parfaite régularité et après avoir pris l'avis des contrôleurs des Dépenses engagées.

C'est sans doute le but principal qu'on a voulu atteindre.

Il ne faut pas d'ailleurs, considérer comme des mesures sans efficacité l'interdiction faite aux ministres de ne plus passer outre au refus de visa des contrôleurs, l'obligation pour ces derniers en cas de conflit persistant d'en référer au ministre des Finances et surtout le devoir qui leur est imposé de retracer dans leurs rapports d'ensemble toutes les

1. *Revue de Science et de Législation financières*, t. XX, n° 4, p. 293 (article non signé).

irrégularités qu'ils ont relevées et les résultats qu'ils ont obtenus, rapports qui, ne l'oublions pas, sont communiqués aux Commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat. C'est une large publicité qui est ainsi donnée aux irrégularités commises par l'Administration ou à des tentatives d'irrégularités. Et cela aura, n'en doutons pas, plus d'effet sur les administrateurs des deniers publics que la crainte un peu illusoire de la Haute Cour ou de la Cour d'assises.

Comme le dit M. André Bosc (*Revue de Science et de Législation financières*, t. XIX, n° 4, p. 600) « Assurer la publicité, est un des plus sûrs moyens d'améliorer la gestion des finances publiques ».

Responsabilité directe des administrateurs subordonnés. — Jusqu'ici les textes ne visaient, en matière de responsabilité, que les ministres, chefs de leur Administration et responsables des décisions prises, même en cas de délégation de leur signature. La loi nouvelle atteint directement les administrateurs subordonnés.

L'article 2 (3^e alinéa) dit en effet : « Les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables » et l'article 9 : « Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics de prendre sciemment, etc ».

Le législateur s'est rendu compte que la responsabilité personnelle des ministres est parfois bien atténuée, car il leur est impossible d'examiner la portée des milliers de décisions qu'ils sont amenés à prendre et ils doivent s'en rapporter le plus souvent aux chefs de leurs administrations.

Aussi, sans vouloir en aucune manière dégager cette responsabilité, a-t-il cru nécessaire d'y associer directement celle des fonctionnaires, autorisés à prendre eux-même des décisions.

Théoriquement, rien n'est plus juste et cela ne paraît comporter aucune difficulté, mais dans la pratique, quand il s'agira de décider dans quelles conditions la délégation de signature a été donnée, dans quelle mesure un administrateur subordonné a eu la liberté de sa décision, les difficultés surgiront et il deviendra très délicat de mettre en jeu sa responsabilité effective autre que disciplinaire, car l'indépendance est la condition nécessaire de la responsabilité.

D'autre part le ministre, dans ce cas, sera-t-il également responsable, ou bien lui suffira-t-il de déléguer le plus souvent possible sa signature pour échapper aux responsabilités de sa gestion ? Et que deviendra alors son autorité ?

On se demande dès lors, s'il n'aurait pas mieux valu s'en tenir à la théorie traditionnelle du ministre seul responsable pour lui-même et pour ses subordonnés, qui est seule compatible avec le principe d'auto-

rité. Toutefois, ici encore, question de principe mise à part, si la mesure a pour résultat d'inspirer quelque crainte aux administrateurs qui ont des crédits à gérer elle n'aura pas été inutile. Elle ne constitue d'ailleurs qu'un premier pas et elle reste susceptible de modifications et de perfectionnements ultérieurs.

Des ordonnateurs secondaires

Une des lacunes de l'ancienne législation, à laquelle la loi nouvelle a prétendu remédier, c'est l'insuffisance de l'action du Contrôleur des Dépenses engagées sur les ordonnateurs secondaires.

Dans ce but l'article 6 prescrit l'obligation du visa du contrôleur sur les ordonnances de délégation aussi bien que sur les ordonnances de paiement, avant leur présentation à la signature du ministre, et édicte la nullité au regard des comptes du Trésor, de celles qui ne seraient pas revêtues de ce visa.

Le même article indique la nature des vérifications auxquelles le contrôleur doit se livrer en ce qui concerne les ordonnances de délégation. Il doit s'assurer que ces ordonnances, comme les ordonnances de paiement se rapportent soit à des engagements déjà visés par lui, soit à des états de prévisions dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et qu'elles se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celles des crédits.

Sauf en ce qui concerne l'obligation du visa préalablement à la signature du ministre, la nullité en cas de non visa et les sanctions, il n'est rien ajouté à ce qui existait précédemment en cette matière. Déjà l'article 148 de la loi du 13 juillet 1911 rendait obligatoire le visa des ordonnances de délégation et ce visa avait lieu dans les conditions qui sont aujourd'hui prescrites ; le contrôleur avait à constater que les ordonnances se maintenaient dans la limite des crédits répartis par l'Administration centrale aux ordonnateurs secondaires, dont le contrôleur des Dépenses engagées avait reçu notification et fait état dans ses écritures, et à plus forte raison dans la limite des crédits votés.

Le règlement d'administration publique a renforcé les dispositions de la loi en prescrivant aux ordonnateurs secondaires de tenir comptabilité des dépenses qu'ils engagent et de fournir périodiquement à l'Administration centrale une situation d'emploi des crédits à eux délégués, situation dont le contrôleur des Dépenses engagées est autorisé à demander communication.

De même l'obligation qui leur est imposée de mentionner sur les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement les références aux engagements correspondants ne sera pas sans efficacité. Ainsi astreints à inscrire sur un carnet les engagements de dépenses au fur et à mesure des décisions qui les

auront fait naître et à communiquer l'état de ces inscriptions à l'Administration centrale, sachant d'autre part que leur responsabilité effective peut être mise en jeu, ils seront forcés de se montrer attentifs à éviter tout dépassement éventuel.

Ces prescriptions, toutefois, ne feront pas que les contrôleurs des Dépenses engagées, agents sédentaires siégeant auprès des Administrations centrales à Paris, puissent désormais assurer pleinement le contrôle préventif des ordonnateurs secondaires. Mais elles sont de nature à faciliter considérablement le Contrôle déjà exercé sur ces fonctionnaires par les corps de Contrôle de l'exécution du budget créés par l'article 150 de la loi de finances de 1911, par les corps d'inspecteurs qui existent dans la plupart des Administrations et par les Administrations centrales elles-mêmes.

Ce sont, en effet, ces organismes qui seuls sont en mesure d'assurer l'emploi régulier des crédits délégués, et on peut en attendre beaucoup si, après leur avoir donné une nouvelle facilité de remplir leur mission en astreignant les services extérieurs à inscrire sur un carnet spécial les engagements de dépenses au fur et à mesure des décisions qui les auront fait naître, on tient la main à ce qu'ils exercent complètement les attributions dont ils jouissent aujourd'hui.

Ces attributions, si nous en jugeons par celles qui

existent dans une importante administration qu'il nous a été possible d'étudier, sont des plus précises et des plus étendues.

Les ordonnateurs secondaires y sont soumis en effet, à trois sortes de contrôles :

1° Celui du Comité du Contrôle de l'exécution du budget créé par l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, dont les attributions sont ainsi définies par l'article 3 du décret du 7 mai 1918, qui l'a organisé :

« Pour l'exécution de leur mission, les contrôleurs portent leurs vérifications sur les conditions dans lesquelles se font l'*engagement des dépenses sur crédits délégués*, la constatation, la liquidation, l'ordonnancement ou le mandatement des dépenses ; sur la concordance de celles-ci avec les services faits ; sur l'observation des règles relatives aux adjudications et marchés ; sur les précautions prises pour éviter toute consommation abusive de deniers ou de matières ; sur les écritures tant des ordonnateurs que des comptables. »

2° Le Contrôle des inspecteurs généraux, dont les attributions ont été fixées à nouveau par une circulaire du 31 décembre 1917.

Aux termes de cette circulaire, « ils ont mission de surveiller les travaux en cours d'exécution et de vérifier s'ils sont exécutés suivant les conditions des projets et les principes d'une stricte économie.

« Ils doivent porter une attention particulière sur les travaux d'entretien, apprécier les résultats des méthodes employées et les comparer avec ceux qui sont réalisés dans les autres services.

« Leur action doit se manifester de la manière la plus active au sujet de la répartition des crédits, de leur application à des travaux déterminés, *de leur bon emploi*, de la discussion des prix et de l'établissement des prix de revient.

« Il leur est recommandé de se rendre personnellement compte pour chaque poste de son utilité propre, de la possibilité de suppression et de transformation, et d'une manière générale des améliorations susceptibles de diminuer les dépenses. »

On ne saurait mieux dire et, si ces instructions sont appliquées dans leur esprit et dans leur lettre avec zèle et conscience, il doit se produire bien peu d'irrégularités dans cette administration et, s'il s'en produit, elles ne peuvent guère échapper.

3° Enfin le contrôle de l'Administration centrale, dispensatrice des crédits, à laquelle incombe la charge d'examiner et de discuter les demandes des chefs de services, et qui est tenue constamment au courant de l'emploi des crédits au moyen des états périodiques fournis par chaque service d'ingénieur en chef.

Le contrôle de l'Administration centrale s'exerce surtout à l'occasion des ouvertures de crédit au

début de l'exercice et au moment où en cours d'année lui parviennent des demandes de crédits supplémentaires. En adressant les demandes, les chefs de service sont tenus de justifier de l'emploi des crédits précédemment ouverts, et les abus qui ont pu se produire apparaissent alors au grand jour. Dans les mêmes circonstances, le contrôleur des Dépenses engagées est d'ailleurs appelé à viser les propositions nouvelles et a ainsi l'occasion de présenter ses observations et de formuler son avis.

Enfin il ne faut pas oublier le contrôle très réel exercé sur les ordonnateurs secondaires par les comptables du Trésor grâce à la signification qui leur est faite des crédits délégués et qui leur permet de constater si les mandats émis ne dépassent pas les crédits. Le minutieux exercice de ce contrôle est assuré par la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui qui en est investi.

CHAPITRE V

Règles et formes de la comptabilité des Dépenses engagées

La comptabilité des Dépenses engagées a pour objet de faire apparaître à tout moment le montant des engagements pris en matière de dépenses publiques et de montrer, par la comparaison des sommes engagées et des crédits ouverts, ce qui reste disponible.

Elle doit faire connaître aussi le montant des ordonnances émises et permettre de s'assurer à toute heure qu'elles se maintiennent à la fois dans la limite des crédits votés et dans celle des engagements.

La forme et les règles de cette comptabilité ont été déterminées, conformément à l'article 3 de la loi du 10 août 1922, par un décret portant règlement d'administration publique en date du 15 juin 1923 paru au *Journal officiel* du 16 du même mois et que nous publions en annexe. Ce règlement se borne à poser des règles générales susceptibles d'être appliquées partout et laisse à des arrêtés interministériels le

soin de fixer les règles spéciales à chaque administration (article 19).

Il prescrit tout d'abord, dans son article 1^{er} la tenue contradictoire d'une comptabilité des Dépenses engagées à la fois par les contrôleurs et par chacun des services des administrations centrales ayant la gestion des crédits. Les fonctionnaires des services extérieurs doivent également, aux termes de l'article 8, tenir comptabilité des dépenses qu'ils engagent en vertu des autorisations qui leur sont accordées.

Il faut noter l'importance de ces prescriptions qui rendent obligatoires pour les administrations centrales et les services extérieurs des formalités qui jusqu'ici étaient facultatives. Si elles sont fidèlement observées, elles obligeront les services à suivre de près l'emploi de leurs crédits et on peut en attendre de grands avantages.

La Comptabilité des Dépenses engagées comporte l'emploi obligatoire de deux livres :

1^o *Un carnet d'arrivée*, qu'on peut assimiler au Livre-Journal du Commerce, sur lequel sont inscrites au fur et à mesure de leur réception et suivant une série ininterrompue de numéros, avec l'indication sommaire de leur objet, toutes les propositions envoyées par les différents services (art. 2).

Chaque proposition est revêtue de son numéro d'inscription au Journal, indépendamment du numéro

qu'elle a reçu dans le service d'où elle émane ;

2° Un autre livre, dit *Registre des dépenses engagées*, qui n'est autre chose qu'un Grand-Livre, dont les comptes généraux seraient les chapitres et les subdivisions de chapitres, et qui est établi au moyen des renseignements portés au Livre-Journal.

Il est destiné à suivre l'emploi et la disponibilité des crédits par chapitre et subdivisions de chapitre, dans les conditions indiquées par l'article 4.

En général, le Grand-Livre se compose d'une série de colonnes où figurent respectivement :

Le numéro d'ordre du Journal ;

Le numéro d'ordre du service ;

La date de la signature de la décision.

Le montant des crédits ouverts :

a) Par la loi de finances ;

b) Par des lois spéciales et des décrets avec leur total ;

Le montant des dépenses engagées :

Les dépenses annulées ou reprises ;

Le total des dépenses réellement engagées ;

Le montant des remboursements et reversements qui doivent venir atténuer les dépenses engagées.

Enfin le solde des crédits disponibles.

Indépendamment de ces deux livres, les contrôleurs tiennent tous ceux qu'ils jugent utiles pour la bonne exécution des services dont ils sont chargés.

Bien que le décret n'en parle pas, ils ne peuvent

MODÈLE DU REGISTRE :

CHAPTER _____

ARTICLE

Dépenses engagées.

CH 212

PARAGRAPH _____

[illegible]

DES DÉPENSES ENGAGÉES

ORDONNANCEMENTS.

[illegible]

se dispenser, notamment, de tenir un registre des ordonnances émises, qui sont obligatoirement présentées à leur visa, afin de pouvoir se rendre compte à tout instant si elles ne dépassent ni les engagements ni les crédits, comme l'article 6 de la loi du 10 août 1922 leur en fait un devoir (1).

Ils tiennent de même, en général, un registre spécial des crédits ouverts par les lois et décrets avec des détails qui ne trouvent pas place au Grand-Livre; un carnet destiné à enregistrer les autorisations de dépenses ayant leur répercussion sur plusieurs exercices consécutifs; un livre des crédits engagés et ordonnancés sur exercice clos et périmés; et un carnet destiné à l'enregistrement des propositions de dépenses sur exercices clos, etc...

Ces livres sont servis au vu des propositions envoyées aux contrôleurs pour examen et visa dans les conditions fixées par les articles 2 et 3. Chaque proposition est accompagnée des justifications nécessaires et d'une fiche signée par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé, qui indique l'imputation de la dépense, l'énoncé de son objet, son évaluation et le disponible actuel du crédit.

Ces renseignements permettent au contrôleur de

1. Ce registre peut être avantageusement remplacé par des colonnes supplémentaires ouvertes au Grand-Livre, en face de celles qui concernent les engagements de dépenses, conformément au modèle page 94 et 95.

(MODÈLE DE FICHE)

SERVICE DU CONTROLE

MINISTÈRE

DE

Numéro d'ordre de la Direction
(par chapitre) :

EXERCICE 192

PROPOSITION D'ENGAGEMENT DE DÉPENSE

Formule A.

CHAPITRE, paragraphe et alinéa	CRÉDITS ouverts	DÉPENSES déjà engagées	RESTE disponible	DÉPENSE proposée	NATURE DE LA DÉPENSE
1	2	3	4	5	6

Paris, le

Le Directeur,

AVIS DU CONTROLE

Numéro d'ordre du Contrôle :

DÉCISION CONFORME

du

Paris, le
Le Contrôleur des dépenses engagées.

s'assurer, d'une façon permanente, si sa comptabilité est d'accord avec celle qui est tenue dans chaque service.

Le contrôleur appose son visa sur la fiche avec ou sans observations, ainsi que sur le projet de décision, et enregistre aussitôt la proposition sur son carnet d'arrivée.

La fiche, ainsi dûment visée, est retournée avec le dossier au service d'où elle émane pour la suite à donner.

Après avoir reçu la mention de la décision qui est intervenue, elle est renvoyée au contrôleur pour être classée dans ses archives.

En cas de rejet ou d'adoption partielle, une fiche rectificative est adressée au contrôle avec toutes les explications nécessaires.

Cette manière de procéder n'est pas la même partout, chaque administration a ses usages propres et il en est qui pratiquent un système un peu différent. Mais la marche que nous avons indiquée est celle qui paraît le plus généralement suivie.

Il n'y a pas non plus de modèle de fiche uniforme, chaque administration a le sien. Celui que nous donnons ci-contre est un de ceux qui répondent le mieux aux indications du décret.

Telles sont les règles essentielles concernant le fonctionnement de la comptabilité des Dépenses engagées, chaque contrôleur ayant toute liberté pour

en fixer le détail et les adapter à l'organisation des services qu'il contrôle.

Après avoir posé ces règles, le décret édicte un certain nombre de dispositions que nous allons indiquer.

L'article 5 énumère les dépenses à inscrire dans la comptabilité du contrôle au début de l'exercice, les autres devant l'être en cours d'exercice au fur et à mesure de leur présentation.

Antérieurement, en vertu du décret de 1893, on divisait les dépenses au point de vue de la date de prise en charge en dépenses permanentes et en dépenses éventuelles, les premières étant inscrites au début de l'année et les secondes au fur et à mesure de leur autorisation.

Mais, malgré le soin qui avait été apporté à définir ces deux sortes de dépenses, la distinction à faire entre les unes et les autres avait soulevé dans la pratique les plus grandes difficultés et on était arrivé à laisser chaque contrôleur opérer suivant la méthode qu'il jugeait la meilleure. En réalité la Dette publique et les traitements étaient en général les seules dépenses inscrites dès le début de l'exercice, bien qu'il y en eût beaucoup d'autres susceptibles d'être qualifiées de permanentes.

On a pensé mieux faire en substituant à l'ancienne division l'énumération qui fait l'objet de

l'article 5. En l'absence de tout commentaire, il est difficile de se rendre compte si cette énumération simplifiera la tâche des contrôleurs et si elle constitue vraiment une amélioration de la situation antérieure. Des renseignements que nous avons recueillis il semble résulter que les dispositions de ces articles constituent surtout des indications générales sans rien d'impératif et que les contrôleurs resteront libres comme précédemment de procéder suivant les usages et les nécessités de leurs administrations respectives.

Afin de maintenir les engagements de dépenses le plus près possible de la réalité, l'article 6 stipule que les augmentations ou les diminutions sur les dépenses précédemment inscrites doivent donner lieu, dès qu'elles sont reconnues, à des propositions complémentaires ou rectificatives, dont le contrôleur est appelé à connaître.

Les prescriptions de cet article figuraient déjà dans le décret de 1893, mais elles sont précisées et renforcées, et leur observation, s'il y est tenu la main, principalement par les services extérieurs, est de nature à donner plus d'exactitude et de précision à la comptabilité des Dépenses engagées.

La comptabilité des dépenses engagées n'est, en effet, qu'une comptabilité de prévision ; les évaluations qu'elle mentionne ne peuvent qu'être approximatives, car comme le dit M. Stourm « rien ne se

laisse moins aisément saisir qu'un engagement de dépenses ».

Il importe donc au cours de l'exercice de rectifier les évaluations incertaines ou erronnées au fur et à mesure que l'exécution leur aura donné plus d'exactitude, afin que les comparaisons et les rapprochements prescrits aient leur maximum de valeur.

Les articles 7, 8 et 9 concernent les services extérieurs.

L'article 7 prescrit à l'Administration centrale de soumettre au visa du contrôleur toutes les autorisations d'engagement qui sont accordées aux ordonnateurs secondaires. Le montant de ces autorisations est inscrit par le contrôleur sur le registre des Dépenses engagées dans les conditions indiquées.

L'article 8 fait un devoir aux ordonnateurs secondaires non seulement, comme nous l'avons dit plus haut, de tenir comptabilité des dépenses qu'ils engagent en vertu desdites autorisations, mais encore de fournir périodiquement au service de l'Administration centrale qui gère les crédits une situation d'emploi de ces autorisations.

Les services extérieurs envoyaient déjà aux administrations centrales des états périodiques de ce genre et devaient forcément tenir comptabilité des crédits qui leur étaient délégués. Mais aucun texte ne leur en faisait une obligation. Les prescriptions contenues dans l'article 8 permettront de leur adres-

ser des instructions nouvelles à cet égard et d'exiger d'eux qu'ils les observent plus strictement.

En vertu de l'article 9, les situations dont il s'agit devront être communiquées au contrôleur, lorsqu'il le demandera.

Les articles 10 et 11 sont relatifs aux situations à fournir mensuellement par les administrations centrales aux contrôleurs et trimestriellement par ces derniers au ministre des Finances et aux ministres intéressés ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.

La situation mensuelle à fournir par les administrations centrales présente la récapitulation des crédits ouverts, des dépenses engagées, des disponibilités ou dépassements, et celle du dernier mois de chaque trimestre devra en outre indiquer le montant probable des dépenses à engager jusqu'à la fin de l'exercice.

Afin de pouvoir satisfaire à ces prescriptions, les administrations devront suivre de plus près l'emploi des crédits dont la gestion leur est confiée et porter leur attention sur les insuffisances probables ou les disponibilités éventuelles. Le contrôle ne pourra ainsi que se trouver sensiblement renforcé.

L'article 11 donne le détail des indications à porter sur les situations trimestrielles que les contrôleurs ont à fournir.

Ces situations doivent faire ressortir d'une part

les suppléments ou annulations à prévoir et d'autre part les dépenses qui doivent ultérieurement donner lieu à remboursement.

Les indications dont il s'agit ne pourront avoir évidemment quelque valeur que lorsque l'exercice sera déjà avancé, mais, en les exigeant, la loi et le décret ont voulu sans doute tenir les administrations en haleine et les obliger à mettre le ministre des Finances et le Parlement à même de connaître périodiquement la situation d'emploi des crédits, au lieu d'en être informés seulement par les demandes de crédits supplémentaires.

L'article 12 porte que les états de liquidation et demandes d'ordonnancement devront mentionner les références aux engagements correspondants afin d'éviter que des dépenses puissent être ordonnancées et payées sans avoir été préalablement engagées, et l'article 13 que les états de changement d'imputation et les bordereaux d'annulation seront présentés au visa du contrôleur.

Aux termes de l'article 14, les pièces justificatives des avances faites aux régisseurs par économie des services centraux doivent, avant leur envoi aux comptables-payeurs, être soumises à l'examen du contrôleur, qui vise les bordereaux récapitulatifs.

L'article 15 autorise les contrôleurs, lorsqu'ils le jugent utile, à prendre connaissance des pièces justi-

ficatives des paiements effectués par les comptables publics et notamment des mandats des ordonnateurs secondaires.

L'article 16 est relatif aux paiements à faire sur exercices clos. Il prescrit de soumettre au visa du contrôleur les propositions d'engagement concernant les créances à comprendre sur les états de restes à payer, lesquels doivent mentionner les numéros de ces visas, et de laisser entre ses mains un exemplaire de chaque état de restes.

En vertu de l'article 17 les dépenses engagées sur des crédits d'autorisation accordés annuellement par la loi de finances sont soumises aux dispositions du présent décret.

Enfin l'article 18 rappelle l'article 8 de la loi du 10 août 1922, qui rend le décret applicable aux établissements pourvus de l'autonomie financière dans des conditions à déterminer par le ministre des Finances après accord avec les ministres intéressés.

CHAPITRE VI

Conclusion. — Résultats à attendre de la réglementation nouvelle

Le Contrôle des Dépenses engagées, réorganisé par la loi du 20 août 1922, n'a pas eu jusqu'ici une très bonne presse.

La Revue de science et de législation financières a plusieurs fois exprimé « son scepticisme sur l'efficacité de cette organisation, draconienne en apparence seulement ».

« Les mauvaises habitudes, y lit-on, sont plus fortes que les textes de loi ; les menaces du Parlement sont des foudres en carton (1). »

Nous trouvons la même opinion formulée avec une particulière vivacité, et semble-t-il un peu d'injustice, dans l'article déjà cité de l'*Economiste français* du 21 avril 1923 signé de M. Arthur Girault.

« Il y a une mode pour les idées comme pour les robes et les chapeaux. On s'engoue d'une nouveauté, on verse dans l'exagération, on sombre dans le ridicule...

1. M. Jèze, t. XX, n° 4, année 1922, p. 630 et suivantes.

« Le Contrôle des Dépenses engagées est à la mode depuis un certain nombre d'années.

« C'est le remède souverain qui doit arrêter le flot montant des crédits supplémentaires, prévenir le déficit, restaurer les finances publiques, remettre de l'ordre dans la maison et chacun à sa place.

« Mais il faut ne pas se laisser griser par une formule et voir les réalités. »

Dès le lendemain du vote de la loi, l'un de ses auteurs, M. Henry Bérenger, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, constatait de son côté, à l'occasion d'un projet de crédits supplémentaires, que les anciens abus subsistaient intégralement et que c'était en vain qu'on s'était flatté, grâce au Contrôle des Dépenses engagées, de faire disparaître les crédits additionnels ou du moins de les réduire notablement (1).

« Sur les 464 millions de crédits supplémentaires qu'on nous demande de voter aujourd'hui et qui sont pour la plupart engagés et même dépensés, disait-il, un certain nombre l'ont été de façon irrégulière et parfois illégale » (Séance du Sénat du 19 décembre 1922).

Si l'on prenait au pied de la lettre ces récriminations et ces critiques, on serait tenté de croire à la faillite d'une institution qui a coûté tant d'efforts au

1. Voir le rapport Henry Bérenger du 7 décembre 1922. Sénat, n° 740.

Parlement et sur laquelle on a fondé tant d'espérances.

Heureusement, si l'on considère que la mise en application de la loi nouvelle est à peine commencée, que le règlement d'Administration publique prévu pour son exécution vient seulement d'être promulgué, si l'on tient compte aussi de la difficulté particulière que présente le fonctionnement d'un organisme aussi délicat, des résistances qu'il est appelé à rencontrer, du temps qu'il faudra pour les vaincre, et aussi certainement de son insuffisante mise au point, il est permis d'affirmer que la déception manifestée est beaucoup trop hâtive et dénote un pessimisme exagéré.

D'ailleurs, toutes les critiques formulées par M. Henry Bérenger n'ont pas paru également justifiées et ne doivent pas être entièrement retenues.

C'est ainsi qu'il avait d'abord critiqué comme illégal un décret d'ouverture de crédits pris pendant les vacances des Chambres, en arguant que ces crédits étaient destinés à *la création* d'un service nouveau, *qu'une loi* seule pouvait autoriser.

Si cette allégation avait été fondée, le contrôleur eût été, en effet, répréhensible de ne pas s'être opposé à une telle mesure.

Or, il a été établi au cours de la discussion, et le Sénat a admis, qu'il s'agissait non pas *d'un service nouveau*, mais bien *d'un besoin nouveau*, que des

circonstances urgentes et imprévues avaient fait naître et pour la satisfaction duquel la loi du 14 décembre 1879 autorisait formellement la procédure suivie (1).

Le rapporteur général s'était également élevé contre certains crédits supplémentaires motivés par l'insuffisance des crédits demandés au Budget primitif de 1922, insuffisance d'après lui volontaire et n'ayant d'autre objet que de faciliter l'équilibre de ce Budget.

La critique ici était plus justifiée, mais la faute qu'elle révélait n'était pas entièrement imputable à l'institution du Contrôle des Dépenses engagées et ne peut suffire à la faire condamner. Si, en effet, la loi fait un devoir aux contrôleurs de s'assurer de l'exactitude des évaluations budgétaires, qui ne voit l'impossibilité où ils se trouvent de refaire tous les calculs des services. Ils n'ont pour cela ni le temps ni les éléments nécessaires, ils doivent le plus souvent se contenter de procéder par épreuves et rien de surprenant à ce que quelque irrégularité leur échappe.

Au surplus, M. Henri Bérenger paraît être revenu, depuis cette époque, à une plus favorable appréciation des services rendus par le Contrôle des Dépenses engagées, et on lit dans son Rapport général sur le Budget général de l'exercice 1923 que la loi du

1. Voir *la Revue de science et de législation financières*, t. XX, n° 4, p. 630 et suivantes (article de M. Jèze).

10 août 1922, bien que ne datant encore que de neuf mois, a cependant produit d'assez heureux effets pour permettre à la Commission des Finances du Sénat, au vu des rapports des contrôleurs, de réaliser d'importantes compressions de dépenses (1).

Il est vrai que toutes les compressions n'ont pas été acceptées par les différentes administrations publiques, et il s'est produit au sujet du Contrôle des Dépenses engagées de sérieuses divergences de vues entre le rapporteur général du Sénat et le ministre des Finances.

Ce dernier a fait observer que la Commission des Finances avait cherché dans les situations des Dépenses engagées ce qui ne pouvait pas s'y trouver et que ces situations ne peuvent pas donner la physionomie exacte des chapitres budgétaires, même après le 31 décembre.

Il en a donné les motifs suivants :

1° Tout paiement n'est pas nécessairement précédé de l'inscription d'un engagement du même montant dans la Comptabilité des Dépenses engagées ;

2° Certaines dépenses — dépenses permanentes — sont portées comme engagées au début de l'année pour un montant égal à celui des crédits ouverts.

3° Pour certaines autres, par contre (dépenses

1. Rapport général H. Bérenger, n° 302. Sénat, 1923, p. 15 et suivantes.

automatiques qui s'engagent d'elles-mêmes), l'engagement ne peut être constaté qu'après coup par le contrôleur. Celui-ci les enregistre à titre de régularisation et souvent tout à fait en fin d'exercice.

Le rapporteur général s'est élevé avec force contre les affirmations du ministre des Finances, qui auraient pour effet, dit-il, d'annuler les effets de la loi du 10 août 1922, et il s'est appuyé pour les combattre sur le texte même de l'article 6 de ladite loi, d'après lequel « le contrôleur est tenu de s'assurer que les ordonnances soumises à son visa se rapportent, soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, *soit à des états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures*, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements *ou états de prévisions* et dans celles des crédits.

Sur le premier point il répond que l'article 6 pose nettement le principe que « tout paiement est précédé nécessairement de l'inscription d'un engagement soit de même montant, soit d'un montant évalué de la dépense ».

En second lieu il considère, comme une interprétation abusive du même article, le fait de porter dans les écritures du contrôleur dès le début de l'année, même s'il s'agit de dépenses permanentes, un engagement de montant égal à celui des crédits ouverts. En procédant ainsi, le contrôleur ne peut

pas suivre la marche de ces dépenses ni s'assurer, comme l'exige l'article 6, que les paiements se maintiennent dans la limite des crédits.

« En fait, dit M. Henry Bérenger, il ne peut pas y avoir de dépenses permanentes qui seraient, étymologiquement, des dépenses constantes ou immuables, dans tous les budgets successifs.

« Il n'y a que des dépenses obligatoires, résultant des lois votées (par exemple les dépenses de solde) et auxquelles le contrôleur ne peut s'opposer même s'il y a dépassement de crédits. Mais il a néanmoins le devoir de les contrôler afin de prévoir les dépassements, et, s'il n'a pas pu les éviter en les signalant à temps, d'en déterminer les causes. Pour ces dépenses il est indispensable que le contrôleur reçoive chaque mois des états de prévisions (formellement prévus à l'article 6) qui lui permettront d'évaluer le montant des engagements mensuels.

« Ces évaluations partielles doivent être mises au point dès que le montant exact des paiements mensuels est connu. De cette façon le contrôle *a posteriori* qui est fait actuellement en fin d'exercice sera fait en principe mensuellement et permettra de suivre, avec toute l'approximation désirable, la marche des paiements par rapport aux crédits volés. »

En ce qui concerne le troisième point, le rapporteur général conteste qu'il y ait « des dépenses auto-

matiques ni de dépenses qui s'engagent d'elles-mêmes. Il y a des dépenses obligatoires dont le montant est soumis à des variations que l'on ne peut pas toujours prévoir plusieurs mois d'avance. Mais toute dépense est engagée par quelqu'un. Celui qui l'engage est toujours en état d'en prévoir sinon le montant exact, du moins le montant approximatif et le contrôleur des Dépenses engagées peut être tenu au courant de *l'engagement exact* ou évalué.

« Si donc, conclut M. Bérenger, les situations présentées par les contrôleurs des Dépenses engagées ne donnent pas les indications que les Commissions des finances sont en droit d'y trouver, c'est que les prescriptions si importantes de l'article 6 n'ont pas été observées ».

Le ministre des Finances, au cours de la discussion générale du Budget au Sénat, a maintenu son point de vue (1) et fait valoir que pour toute une série de dépenses ayant un caractère permanent et obligatoire, telles que la Dette publique, les soldes militaires, etc..., il est absolument impossible d'opérer des engagements au jour le jour, qu'on doit procéder à des engagements en bloc, et très souvent même à des engagements *a posteriori*.

Il a reconnu, toutefois, que le contrôle peut jouer d'une façon précise en ce qui concerne les dépenses

1. Voir la 1^{re} séance du Sénat du 19 juin 1923, p. 929.

de matériel et aussi pour les dépenses de personnel dans la mesure où elles peuvent donner lieu à un engagement préalable.

Il y a sans nul doute entre ces deux opinions toute la distance qui sépare la théorie de la pratique et il n'est pas facile, pour qui n'est pas technicien, de prendre parti pour l'une ou pour l'autre. Chacune certainement, contient une partie de vérité.

Nous avons tendance à penser, comme M. Henry Bérenger, qu'il serait abusif d'engager d'office dès le début de l'année la totalité du crédit budgétaire, même quand il s'agit de dépenses obligatoires. On conçoit qu'une telle manière de procéder, sans supprimer absolument l'exercice du Contrôle, le complique et l'entrave, et il semble préférable, comme sans inconvénient, de n'engager les crédits que progressivement, au fur et à mesure des besoins. C'est ainsi que pour les dépenses de personnel la logique suggère de n'engager d'abord que le montant des crédits qui correspond aux effectifs en service au 1^{er} janvier, étant entendu que ces engagements devront être périodiquement augmentés ou réduits d'après les mouvements qui se produiront en cours d'année.

Cette méthode ne semble nullement incompatible avec les dispositions de l'article 5 du règlement d'administration publique du 15 juin 1923.

L'énumération, que cet article contient, des dépenses à prendre en charge dès le début de l'exercice ne constitue certainement qu'une indication générale sans rien d'impératif et laisse chaque contrôleur libre d'opérer suivant ce qu'il juge devoir mieux faciliter l'exercice de sa mission.

On ne peut de même que se ranger à l'avis du rapporteur général du Sénat quand il déclare que les engagements doivent toujours précéder les paiements. C'est le moins qu'on puisse exiger des administrations et, sauf des cas exceptionnels et de force majeure, l'observation de cette règle doit être de rigueur.

Par contre, le ministre des Finances soutient avec raison, semble-t-il, que les situations des dépenses engagées ne peuvent pas donner la physionomie exacte des crédits budgétaires même après le 31 décembre, ce qui ne signifie pas, d'ailleurs, qu'elles soient sans valeur.

Théoriquement, il est vrai, le Contrôle doit porter sur l'acte même qui crée la dépense et intervenir avant qu'elle soit autorisée et, comme conséquence, aucune dépense ne devrait être faite sans que le contrôleur en fût avisé, et sa comptabilité devrait à tout moment retracer la situation d'emploi des crédits votés.

Mais la réalité est tout autre et, comme le dit M. le ministre des Finances bien placé pour le

savoir, il est un grand nombre de dépenses qui ne sont portées à la connaissance du contrôleur qu'une fois le fait accompli.

Nous n'en citerons qu'un exemple, celui des subventions allouées aux services publics réguliers de transports par automobiles. Le montant de ces subventions dépendant, pour chaque entreprise, de la quantité des voitures mises en service, du nombre de voyages effectués, de la distance parcourue, etc... la liquidation n'en peut être faite que l'année échue, après la présentation et la vérification des comptes des concessionnaires, et c'est seulement au cours de la période complémentaire de l'exercice que souvent le contrôleur est appelé à connaître la dépense et peut la porter dans ses écritures. Il en est de même pour d'autres catégories de dépenses.

Les engagements ainsi effectués tardivement n'ont, d'ailleurs rien d'irrégulier, du moment où ils se rapportent à des services faits ou à des droits acquis avant le 1^{er} janvier.

Il n'en reste pas moins que toutes les dépenses engagées n'apparaissent pas immédiatement dans la comptabilité tenue par les contrôleurs et que parfois elles n'y figurent que tardivement.

Voilà pourquoi on aurait tort de tirer des situations périodiques que les contrôleurs sont appelés à fournir des déductions trop rigoureuses. On ne doit les considérer que comme des sources intéressantes

de renseignements et de précieux éléments d'information.

Seule la situation au 31 mars de la seconde année de l'exercice, sans avoir encore la précision des comptabilités commerciales, présente des chiffres à peu près complets, dont il est permis de faire usage avec mesure et discernement, parce qu'à cette époque la période des engagements est définitivement close ; on pourrait d'ailleurs y apporter une utile amélioration en y ajoutant le montant des ordonnances émises à la même date.

Au surplus, quoi qu'il en soit de la valeur qu'il convient d'attribuer à la Comptabilité des Dépenses engagées, il importe de ne pas perdre de vue dans une discussion comme celle-ci, qu'elle n'est pas le reflet complet de l'œuvre accomplie par les contrôleurs et qu'elle ne saurait exprimer tous les résultats de leur activité.

Appelés en principe à connaître tous les actes des fonctionnaires susceptibles d'entraîner une dépense, ils ont l'occasion de s'opposer à bien des mesures plus ou moins régulières, dont leur comptabilité ne porte pas trace et qui se seraient traduites parfois, s'ils ne les avaient empêché d'aboutir, par des dépassements et des crédits additionnels.

C'est dans leur rapport d'ensemble, plutôt que dans leur comptabilité, qu'il faut chercher les résul-

tats de l'action qu'ils exercent sur le bon emploi des deniers publics.

On leur a, cependant, reproché de n'avoir pas su toujours empêcher les abus en matière de crédits supplémentaires, ou du moins, de ne les avoir pas signalés en temps utile, et on est allé jusqu'à dire que, s'il en est ainsi, c'est qu'ils n'exercent pas l'intégralité des attributions que la loi leur confère.

Nous ignorons si ce reproche est justifié, mais ce que nous pouvons dire, c'est que les attributions des contrôleurs, malgré leur étendue, ont cependant un horizon limité ; les services extérieurs continuent à rester en dehors de leur rayon d'action, et c'est dans ces services qu'en grande partie prennent naissance les dépassements de crédits.

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que parfois les contrôleurs les ignorent.

Si, malgré tout et compte tenu de cette situation, on a encore constaté dans le fonctionnement du Contrôle des Dépenses engagées certaines lacunes et quelques défaillances, il ne paraît pas douteux pour nous qu'il faut en chercher la cause principale dans son organisation insuffisante et dans la faiblesse des moyens dont disposent les contrôleurs.

Après avoir lu la loi du 10 août 1922, particulièrement les articles 4 et 5 qui fixent leurs devoirs, on reste, en effet, un peu surpris de l'énormité de leur tâche. Quelque expérience administrative qu'on leur

suppose, quelles que soient l'étendue et la variété de leurs connaissances, quelque zèle et quelque dévouement qui les anime, il paraît impossible qu'ils ne soient pas souvent débordés et que leurs vérifications puissent toujours être approfondies et complètes.

On est généralement d'accord à cet égard, et la *Revue de science et de législation financière* est certainement l'interprète de l'opinion de ceux qui connaissent la question, quand elle écrit :

« Le rôle attribué au contrôleur des Dépenses engagées est un rôle écrasant. Il est impossible de demander à un fonctionnaire, quelles que soient les conditions dans lesquelles il ait été nommé, si sa situation, en fait comme en droit, n'est pas très forte, d'assurer la surveillance et le contrôle dont on charge les contrôleurs des Dépenses engagées (1). »

Dans ces conditions, peut-on s'étonner que la réglementation nouvelle n'ait pas produit, non certes, tous les résultats théoriquement escomptés, mais même ceux qu'il était raisonnable d'en attendre.

La Commission des Finances du Sénat a constaté et signalé dès le premier jour, nous l'avons dit plus haut, ce défaut primordial de l'institution du Contrôle des Dépenses engagées, et c'est sans doute pour y remédier qu'elle a proposé et fait voter l'insertion dans la loi de finances de 1923 de la disposition suivante :

1. T. XIX, n° 4, p. 597 (article de M. A. Bosc).

« Dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi, un décret rendu au Conseil d'Etat déterminera les conditions de recrutement et le statut des contrôleurs des Dépenses engagées. »

Il faut espérer qu'à la faveur de cette disposition, qui est devenue l'article 101 de la loi de finances du 30 juin 1923 les contrôleurs des Dépenses engagées seront enfin pourvus des moyens d'action qui leur manquent et qu'ils pourront s'acquitter dans des conditions plus satisfaisantes de la mission qui leur est tracée par la loi du 10 août et par le décret du 15 juin 1923.

Ce ne serait pas encore le remède souverain capable de guérir tous les maux dont souffrent les finances publiques et assurément, comme le dit M. Arthur Girault :

« On aura beau faire, les règlements ne suppléeront jamais à la valeur des hommes.

« La conscience de l'ordonnateur qui a l'amour du bien public et le sentiment de sa responsabilité est le grand ressort que rien ne saurait remplacer (1). »

Rien n'est plus vrai. Mais on ne peut nier que les consciences les plus scrupuleuses ont parfois besoin d'être éclairées et que le sentiment le plus vif des responsabilités demande à être tenu en éveil.

C'est pourquoi, il a paru nécessaire de placer, à

1. *L'Economiste français* du 21 avril 1923, déjà cité.

côté des administrateurs des deniers publics, des hommes d'une compétence éprouvée et d'un désintéressement indiscutable pour être, non pas leurs censeurs et leurs maîtres, mais leurs conseillers courtois et bienveillants, et, comme le dit encore M. Arthur Girault « leur mémoire fidèle et leur conscience financière qui leur crie : « Tu n'iras pas plus loin (1) ».

Ainsi compris et accepté, et à condition de ne pas exiger de lui plus qu'il ne peut donner, le contrôle des Dépenses engagées sans être la panacée infail-
libile, doit devenir le meilleur auxiliaire du Parlement dans le contrôle des finances publiques.

1. *Economiste français* du 21 avril 1923, déjà cité.

APPENDICE

Le Contrôle des Dépenses engagées dans les finances départementales, communales et coloniales.

Bien que nous ayons limité notre étude aux dépenses de budget général de l'Etat, il nous paraît utile d'indiquer sommairement et sans commentaires l'état actuel de la réglementation en ce qui concerne le contrôle des dépenses départementales, communales et coloniales.

Départements et communes. — Le décret du 12 juillet 1893, portant règlement d'Administration publique sur la comptabilité départementale, a prescrit au préfet, par son article 184, de tenir un carnet des Dépenses engagées, destiné à établir la comparaison entre les engagements de dépenses et les crédits correspondants, dont le montant ne doit jamais être dépassé.

Ce carnet indique par article le montant du crédit alloué par le budget avec les modifications dont il a été l'objet et le détail des dépenses successivement engagées.

L'instruction générale du 13 juillet 1893, adressée pour l'exécution du décret, a précisé les formes de cette comptabilité et indiqué le but à atteindre.

D'autre part, les articles 83, 84, 94 et 95 du même décret confient à la Commission départementale, qui est une émanation du Conseil général et siège en permanence, une sorte de contrôle préventif des engagements de dépenses. Elle est appelée à donner son avis sur la légalité des engagements, sur leur conformité avec les délibérations du Conseil général, sur leur régularité au point de vue budgétaire.

Ces prescriptions sont des mieux conçues.

Malheureusement elles ne semblent pas avoir été suivies d'effet. Le carnet n'est jamais ou rarement tenu, et le Contrôle de la Commission départementale, s'il est parfois exercé, ne doit pas la plupart du temps être bien efficace.

La question mériterait d'être reprise, car les budgets des départements ont, comme celui de l'Etat, considérablement grossi et traversent les mêmes difficultés. Mais nous ne sachons pas qu'on y ait encore songé.

• • •

En ce qui concerne les communes et les villes, il a toujours paru difficile d'obliger les maires à tenir une comptabilité des Dépenses engagées et on a considéré

comme suffisant le contrôle exercé sur leur gestion par le Conseil municipal et par l'Administration supérieure.

Mais ce qui a semblé impossible, et peut-être inutile, pour l'ensemble des Communes de France, ne l'est pas au même degré et serait même désirable pour les départements et les villes à gros budgets, comme le département de la Seine et la ville de Paris.

Les dépenses de ces collectivités atteignent aujourd'hui un chiffre tellement élevé et ont une telle répercussion sur la situation économique générale en raison des charges énormes qu'elles font peser sur les contribuables, que l'Etat ne peut plus se désintéresser de l'emploi qu'elles font de leurs crédits.

La matière imposable a des limites, elle est la même pour les départements, les communes et l'Etat, et ce dernier, dont les besoins ont l'étendue que l'on sait, a un intérêt primordial à la ménager et à éviter tous les gaspillages.

C'est ce qu'a compris et voulu M. Bussat, député ; et il a traduit ses idées dans une proposition de loi relative à l'organisation d'un service de comptabilité et de contrôle des Dépenses engagées dans les communes ayant un budget supérieur à 100 millions.

L'exposé des motifs de cette proposition fait con-

naitre les raisons qui militent en faveur d'une institution de ce genre (1).

Elle paraît d'un indiscutable intérêt et l'on ne saurait exagérer l'importance des économies que réaliserait un contrôle sérieux appliqué aux budgets de certaines grandes villes. Nous nous bornerons toutefois à la signaler. Son examen, qui est susceptible de faire l'objet d'une étude spéciale, ne rentre pas dans le cadre de cette thèse.

Algérie. — L'institution d'un contrôle des Dépenses engagées en Algérie avait été prévue par l'article 10 du décret du 14 mars 1893, qui organisait la comptabilité des engagements dans le budget général de l'Etat.

Mais ce contrôle n'y fut organisé que par le décret du 16 janvier 1902 sur le régime financier de l'Algérie (article 34 et suivants).

Successivement un décret du 18 janvier 1908 promulgué au *Journal officiel* du 5 février, le réorganisa, et ses dispositions furent rendues applicables aux territoires du Sud par un décret du 3 octobre 1908; un autre décret du 28 octobre 1909 créa un emploi d'adjoint au contrôleur des Dépenses engagées; enfin un décret du 13 février 1912, paru au *Journal officiel* du 17, a modifié et complété les

1. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 7 novembre 1922, N° 5.021, reproduit ci-après aux annexes.

dispositions antérieures, et c'est ce décret qui jusqu'à nouvel ordre fixe les attributions du contrôleur des Dépenses engagées dans le Gouvernement général de l'Algérie, attributions semblables à celles dont jouissaient à la même époque les contrôleurs de la Métropole.

Actuellement le contrôleur est un inspecteur des Finances nommé par décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances et son traitement est payé par le budget de l'Algérie.

Il est vraisemblable que cette réglementation ne tardera pas à être remaniée conformément à celle qui a été fixée par la loi du 10 août 1922 et le décret du 15 juin 1923.

Colonies. — Le Contrôle des Dépenses engagées n'existe actuellement que dans les Colonies constituées en Gouvernement général; l'Indo-Chine, Madagascar, l'Afrique occidentale française.

Il avait été institué et organisé pour la première fois en Indo-Chine par un décret du 19 mars 1896 et à Madagascar par un décret du 17 juillet de la même année, lequel fut remplacé par un décret du 9 août 1898.

La réglementation actuellement en vigueur a été fixée par trois décrets en date du 22 mars 1907, promulgués au *Journal officiel* du 24 mars, qui instituent auprès de chacun des gouverneurs généraux

de l'Indo-Chine, de Madagascar et de l'Afrique occidentale française un contrôleur financier et déterminent ses attributions.

Actuellement, les contrôleurs financiers de l'Indo-Chine et de Madagascar sont des inspecteurs des Colonies et celui de l'Afrique occidentale française un inspecteur des Finances. Ils ont les uns et les autres des agents, sortes de contrôleurs-adjoints, dans les différentes provinces de leur Gouvernement général. Celui de l'Indo-Chine, notamment, a des délégués au Tonkin, au Laos, au Cambodge et en Annam.

Le fonctionnement du contrôle et la forme de la Comptabilité ont été réglementés par les articles 354 à 377 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des Colonies (*Journal officiel* du 31), qui précisent encore les attributions des contrôleurs.

Aux termes de l'article 162 de la loi de finances de l'exercice 1923 promulguée au *Journal officiel* du 1^{er} juillet, « les rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux et les rapports de l'Inspection des Colonies sur l'exécution et la situation des Budgets généraux sont communiqués aux Commissions des finances des deux Chambres ».

En ce qui concerne les autres Colonies ou pays de protectorats, aucun acte émanant du pouvoir central n'y a organisé le contrôle des engagements de dépenses, bien que l'article 336 du décret du 30 dé-

cembre 1912 porte que « dans chaque colonie, suivant les besoins du service et sur l'ordre du ministre des Colonies, le Contrôle des Dépenses engagées peut être organisé pour le service local comme pour le service de l'Etat. »

Pour le contrôle tant des dépenses de l'Etat que des dépenses locales, les résidents supérieurs et les gouverneurs ont été laissés libres jusqu'ici de prendre les mesures jugées utiles dans cet ordre d'idées suivant la situation de chaque colonie.

Il semble, cependant, que dans certaines d'entre elles, où les dépenses à la charge de l'Etat sont considérables, comme le Maroc et la Guyane, il ne serait pas sans intérêt d'appliquer le régime qui fonctionne si utilement en Indo-Chine, à Madagascar et dans l'Afrique occidentale française.

Le Président de la thèse.

C. PERREAU

Le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris

P. APPELL

ANNEXES

*Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation
du contrôle des Dépenses engagées
(J. O. du 14 août 1922)*

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté.

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. — Il est institué dans chaque ministère un service de Comptabilité et de Contrôle des Dépenses engagées.

Un même contrôleur des Dépenses engagées peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères. La répartition des contrôles entre les contrôleurs est faite par le ministre des Finances dans la limite des crédits ouverts annuellement par la loi de finances.

L'organisation de chaque contrôle, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau, est arrêtée par le ministre des Finances, après accord avec les ministres intéressés.

Art. 2. — Les contrôleurs des Dépenses engagées sont nommés par décrets contresignés par le ministre des finances et placés sous la seule autorité

de ce ministre. Ils sont choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations dépendant de ce ministre. A titre transitoire, pendant une période maximum de cinq ans à partir du 1^{er} janvier 1922, ils pourront l'être également parmi les agents retraités ayant appartenu à ces cadres.

Ils ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle.

Art. 3. — La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre des Finances.

Les résultats de cette comptabilité sont fournis trimestriellement au ministre des Finances et aux ministres intéressés, ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.

Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

Il est distribué aux Chambres, le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

Art. 4. — Les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, leur avis motivé

sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles.

Ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels ils se rapportent.

Art. 5. — Tous autres décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

Le contrôleur les examine au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. A cet effet, il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa. En cas

de désaccord persistant, il en réfère au ministre des Finances.

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des Finances. Les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

Le contrôleur est avisé sans délai de la suite donnée par le ministre ou ses délégués aux propositions qui lui ont été soumises.

Le contrôleur vise également l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux.

Art. 6. — Aucune ordonnance de payement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor.

Le contrôleur s'assure notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et se main-

tiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celles des crédits. Il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses, ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les vise avec observations.

En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre des Finances.

Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article.

Art. 7. — Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre des Finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des Finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres.

Art. 8. — La présente loi est applicable aux éta-

blissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière dans les conditions qui seront déterminées par des instructions arrêtées par le ministre des Finances, après accord avec les ministres dont ces établissements relèvent.

Art. 9. — Il est interdit, à peine de forfaiture aux ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

Les ministres et sous-secrétaires d'Etat et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

Néanmoins si, au cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation.

Art. 10. — Sont et demeurent abrogés les arti-

cles 59 de la loi du 26 décembre 1890, 52 de la loi du 28 décembre 1895, 78 de la loi du 30 mars 1902, 53 de la loi du 31 mars 1903, 39 de la loi du 26 décembre 1908, 147 à 149 de la loi du 13 juillet 1911, 12 de la loi du 31 mars 1917, 7 de la loi du 30 juin 1919, 37 de la loi du 12 août 1919, 40 à 42 de la loi du 30 avril 1921.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

A. MILLERAND

Fait à Rambouillet, le 10 août 1922.

Par le Président de la République :

Le ministre des Finances,

CH. DE LASTEYRIE

NOMENCLATURE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES
ET DE LA DISCUSSION DE LA LOI

Chambre des députés

Proposition Marin déposée le 28 novembre 1921,
n° 3419.

Rapport Bokanowski du 8 décembre 1921, n° 3518.

Adoption le 28 décembre 1921.

Sénat

Dépôt de la proposition le 28 décembre 1921, n° 871.

Rapport Béranger du 2 février 1922, n° 49.

Ajournement de la décision le 14 février 1922.

Ajournement de la décision le 23 février 1922.

Rapport supplémentaire Béranger du 23 février
1922, n° 122.

Discussion et adoption le 14 mars 1922.

Retour à la Chambre des députés

Dépôt le 17 mars 1922, n° 4093.

Rapport Bokanowski du 24 mars 1922, n° 4150.

Discussion et adoption le 8 avril 1922.

Retour au Sénat

Dépôt le 26 mai 1922, n° 343.

Rapport Béranger du 9 juin 1922, n° 361.

Rapport supplémentaire Béranger du 20 juin 1922,
n° 392.

Discussion et adoption le 22 juin 1922.

Deuxième retour à la Chambre

Dépôt le 27 juin 1922, n° 4573.

Rapport Bokanowski du 4 juillet 1922, n° 4685.

Avis Coucoureux, le 5 juillet 1922, n° 4703.

Adoption définitive le 7 juillet 1922.

Décret du 15 juin 1923
portant règlement d'administration publique
sur la comptabilité des dépenses engagées
(Journal officiel du 16 juin 1923)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du ministre des Finances,

Vu la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, notamment le premier alinéa de l'article 3 ainsi conçu :

« La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre des Finances »,

Le Conseil d'Etat entendu,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Dans tous les ministères une comptabilité des dépenses engagées est tenue contradictoirement par les services de l'administration centrale chargée de la gestion des crédits et par le contrôleur des dépenses engagées.

Cette double comptabilité est suivie de part et d'autre pour chaque exercice, par chapitre et subdivision de chapitre sur un registre dit « registre des dépenses engagées ». Elle fait ressortir le montant et l'imputation des dépenses sur les crédits ouverts par le budget, les lois spéciales et les décrets.

Art. 2. — Toutes les propositions d'engagement de dépenses soumises au visa du contrôleur des dépenses engagées doivent être accompagnées des justifications nécessaires et d'une fiche signée par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation, l'imputation budgétaire et la disponibilité du crédit.

Les propositions, au fur et à mesure de leur arrivée au contrôle, sont enregistrées sur un carnet spécial, suivant une série ininterrompue de numéros.

Art. 3. — Le contrôleur, après avoir examiné chaque proposition et réclamé, le cas échéant, des justifications supplémentaires, appose, s'il y a lieu, son visa tant sur le document devant entraîner l'engagement de dépense que sur la fiche qui l'accompagne : ce visa est daté et numéroté par référence au numéro d'enregistrement sur le carnet d'arrivée. Les propositions sont ensuite inscrites sur le registre des dépenses engagées, avec l'indication de la date et du numéro des visas correspondants. Après la rentrée du dossier au service, la fiche annotée, de la date de la décision, est renvoyée au contrôleur des dépenses engagées pour être classée et conservée par lui.

Art. 4. — Le registre des dépenses engagées fait ressortir par chapitre et subdivision de chapitre :

1° Le montant du crédit primitif et les modifications successives qui y sont apportées;

2° Le montant des engagements de dépenses et le montant des dégagements admis par le contrôleur.

Le registre fait ressortir dans des colonnes spéciales le montant des remboursements et reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées.

Art. 5. — Sont inscrits sur le registre des dépenses engagées au début de l'exercice :

1° Le montant, évalué pour toute l'année, des dépenses qui résultent directement et sans l'intervention d'une décision administrative de l'application de dispositions légales ou réglementaires;

2° Le montant des dépenses engagées en vertu de décisions antérieures et qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier;

3° Le montant des dépenses engagées sur l'exercice en cours en vertu des décisions prises par anticipation;

4° Le montant des autorisations d'engagement accordées au commencement de l'année aux fonctionnaires des services extérieurs.

Pour ces dépenses, les fiches prévues à l'article 2 ci-dessus sont accompagnées pour les dépenses de personnel, des états nominatifs et de situations numériques des personnels en fonctions au 1^{er} janvier;

pour les autres dépenses, de relevés détaillés établis par les services.

Tous les engagements autres que ceux prévus ci-dessus sont inscrits en cours d'exercice au fur et à mesure de leur examen par le contrôleur.

Art. 6. — Lorsqu'une dépense précédemment inscrite subit, pour un motif quelconque, une augmentation ou une diminution, il doit être fait immédiatement une proposition rectificative qui est soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées avec toutes les justifications et références nécessaires. Il sera procédé, selon qu'il appartiendra, soit à une inscription complémentaire de l'engagement, soit à une écriture de dégagement.

Art. 7. — Les autorisations d'engagement ou états de prévisions de dépenses dans la limite desquels les fonctionnaires des services extérieurs doivent se maintenir pour chaque chapitre et subdivisions de chapitre sont, avant de leur être notifiés par l'administration centrale, soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées.

Art. 8. — Les fonctionnaires des services extérieurs tiennent comptabilité des dépenses qu'ils engagent en vertu des autorisations qui leur sont accordées ; ils fournissent périodiquement au service de l'Administration centrale qui gère les crédits une situation d'emploi de ces autorisations. Si ces fonctionnaires ont le droit d'engager les dépenses sans avoir

la gestion des crédits correspondants, ils doivent notifier immédiatement toutes les décisions qu'ils prennent au service chargé d'administrer les crédits, lequel évalue la dépense engagée par les dites décisions et en prend charge dans sa comptabilité.

Art. 9. — Les services de l'Administration centrale communiquent au contrôleur, sur sa demande, les situations périodiques d'emploi des autorisations d'engagement accordées aux fonctionnaires des services extérieurs.

Art. 10. — Au début de chaque mois, les services de l'Administration centrale qui gèrent les crédits font parvenir au contrôle des Dépenses engagées par chapitre et subdivision de chapitre une situation récapitulative, au dernier jour du mois précédent, des crédits ouverts, des dépenses engagées, des disponibilités ou dépassements.

Les situations concernant le dernier mois de chaque trimestre doivent indiquer, en outre, avec toutes justifications utiles, le montant probable des dépenses à engager jusqu'à la fin de l'exercice, déduction faite des crédits à réintégrer.

Art. 11. — Les situations trimestrielles prévues à l'article 3 de la loi du 10 août 1922 indiquent par chapitre du budget :

1° Le montant des crédits ouverts par la loi de finances, par des lois spéciales ou par des décrets ;

2° Le montant des dépenses engagées depuis le début de l'exercice ;

3° Le montant des décrets disponibles ou des dépassements.

Les situations font ressortir dans une colonne d'observations, en dehors de tous autres renseignements ou explications jugés utiles, d'une part, les suppléments ou annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice, d'autre part, les dépenses qui doivent ultérieurement donner lieu à un remboursement.

Les situations doivent être produites au plus tard à la fin du mois qui suit le trimestre auquel elles se réfèrent.

Art. 12. — Les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement produits à l'appui des projets d'ordonnances de paiement ou de délégation, soumis, aux termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1922, au visa du contrôleur des Dépenses engagées, doivent contenir une référence précise aux engagements correspondants.

Art. 13. — Les états de changement d'imputation et les bordereaux d'annulation émis après ordonnancement sont communiqués pour visa au contrôleur des Dépenses engagées accompagnés de toutes justifications et références utiles.

Art. 14. — Les pièces justificatives des avances faites aux régisseurs par économie des services cen-

traux doivent, avant leur envoi aux comptables payeurs, être soumises à l'examen du contrôleur des Dépenses engagées qui vise les bordereaux récapitulatifs.

Art. 15. — Les contrôleurs des Dépenses engagées sont autorisés à prendre connaissance des pièces justificatives des paiements effectués par les comptables publics et notamment des mandats des ordonnateurs secondaires.

Art. 16. — Les créances à comprendre aux états derestes à payer sur exercices clos et périmés donnent lieu à des décisions ministérielles soumises préalablement au visa du contrôleur des Dépenses engagées, dans les conditions prévues pour l'engagement de la dépense. Les états de restes mentionnent les numéros de ces visas. Un exemplaire de chaque état de restes demeure entre les mains du contrôleur.

Art. 17. — Les dispositions du présent décret sont applicables aux dépenses engagées sur les crédits d'autorisations accordés annuellement par des dispositions spéciales de la loi de finances.

Art. 18. — Le présent décret est applicable aux établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière, dans les conditions qui, conformément à l'article 8 de loi du 10 août 1922, seront déterminées par des instructions arrêtées par le ministre des Finances, après accord avec les ministres dont les établissements relèvent.

Art. 19 — Des instructions également arrêtées par le ministre des Finances et chacun des ministres intéressés sur la proposition des contrôleurs des Dépenses engagées, détermineront les règles de détail nécessaires à l'application du présent décret.

Art. 20. — Le décret du 14 mars 1893 est abrogé, ainsi que toutes dispositions contraires au présent décret.

Art. 21. — Le ministre des finances et tous les ministres sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

A. MILLERAND

Fait à Paris, le 15 juin 1923

Par le président de la République
Le ministre des Finances,
CH. DE LASTEYRIE

*Décret fixant les conditions de recrutement
et le statut des contrôleurs des Dépenses engagées*

(J. off. du 15 septembre 1923)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du ministre des Finances,

Vu l'article 101 de la loi de finances du 30 juin 1923, ainsi conçu : « Dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi, un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions de recrutement et le statut des contrôleurs des Dépenses engagées » ;

Vu les lois des 25 février 1901 (article 35), 18 octobre 1919 (article 9), 12 août 1919 (article 27), 10 août 1922 ;

Vu le décret du 11 août 1922 ;

Le Conseil d'Etat entendu,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Peuvent seuls être nommés à l'emploi de contrôleur des Dépenses engagées :

1° Les inspecteurs des finances de 3^e classe au moins ou comptant au moins cinq ans de service à l'Inspection générale ;

2° Les membres de la Cour des comptes ayant au moins cinq ans de service à la Cour des comptes ;

3° Les fonctionnaires de l'Administration centrale du ministère des Finances, des services centraux des

Administrations financières et de la Caisse des dépôts et consignations ayant au moins le grade de chef de bureau ou déjà inscrits au tableau pour ce grade ;

4° Les « agents chargés d'études » de la direction du Budget et du Contrôle financier et les « chefs de section » de la direction du Mouvement général des fonds ayant, les uns et les autres, un traitement d'au moins 13.000 francs et comptant au moins dix ans de service à l'Administration centrale des finances ;

5° Pendant la période transitoire prévue par l'article 2 de la loi du 10 août 1922, les agents retraités ayant rempli les conditions indiquées aux alinéas 1, 2 et 3 ci-dessus.

Les fonctionnaires nommés contrôleurs des Dépenses engagées continuent à compter pour ordre dans les cadres de leur administration d'origine, à moins que le statut de cette administration ne le permette pas. Ils y conservent leurs droits à l'avancement.

Art. 2. — Les traitements des contrôleurs des Dépenses engagées sont fixés comme suit :

Contrôleur des Dépenses engagées près les ministères des Finances, de la Guerre et de la Marine, 25.000 francs.

Autres contrôleurs, 18.000 francs.

Ces fonctionnaires ne peuvent recevoir aucune indemnité, avantage quelconque, même simple rem-

boursement de frais, sur des crédits autres que ceux du ministère des Finances.

Les Contrôleurs des Dépenses engagées, à l'exception de l'inspecteur général attaché au ministère des Finances, ne peuvent être nommés à un emploi dépendant d'un ministère auquel ils sont attachés. Cette interdiction continue à s'appliquer pendant un délai de trois ans à partir du jour où ils auront cessé d'y exercer leurs fonctions.

Art. 3. — Le ministre des Finances désigne, en cas de maladie ou d'absence d'un contrôleur des Dépenses engagées, celui de ses collègues qui sera appelé à le remplacer.

Art. 4. — Les mesures disciplinaires comportent les peines suivantes :

- 1° Avertissement ;
- 2° Mise en disponibilité d'office ;
- 3° Révocation.

L'avertissement est donné par le ministre des Finances sur le rapport du directeur du Budget et du Contrôle financier.

La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par décret rendu sur la proposition du ministre des Finances et sur avis du Conseil de discipline.

Le Conseil de discipline comprend :

Le directeur du Budget et du Contrôle financier au ministère des Finances, président ;

Le directeur du personnel au ministère des Finances ;

Un inspecteur général des finances, désigné par le ministre des Finances ;

Deux contrôleurs des Dépenses engagées élus par les contrôleurs des Dépenses engagées ;

Le chef du bureau des contrôles extérieurs au ministère des Finances remplit les fonctions de secrétaire.

Lorsqu'un contrôleur des Dépenses engagées est déféré au Conseil de discipline il doit être entendu dans ses moyens de défense ou dûment appelé, après avoir été mis à même de recevoir communication de son dossier. Le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le fonctionnaire a comparu ou, s'il y a lieu, sa défense écrite doit accompagner le rapport soumis au ministre des Finances par le Conseil de discipline.

Art. 5. — Les contrôleurs des Dépenses engagées peuvent être mis en disponibilité soit pour raisons de santé à l'expiration des congés de maladie qui peuvent être accordés, soit sur leur demande pour convenances personnelles. Dans cette position, ils ne reçoivent aucun traitement. Il peut, à toute époque, être mis fin à la disponibilité par le ministre des Finances qui, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations peut soit les rappeler à l'activité, soit sur avis du Conseil

institué par l'article 4 du présent décret, les rayer définitivement des cadres.

Lorsqu'un contrôleur des Dépenses engagées en disponibilité demande sa réintégration, elle lui est accordée lors de la première vacance, sans qu'il puisse exiger un emploi comportant un traitement supérieur à celui dont il jouissait au moment de sa mise en disponibilité.

Art. 6. — Sont abrogés le décret susvisé du 11 août 1922 et toutes les dispositions contraires au présent décret.

Art. 7. — Le ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

A. MILLERAND

Fait à Rambouillet, le 12 septembre 1923.

Par le Président de la République :
Le ministre des Finances,

CH. DE LASTEYRIE

*Décret instituant une Commission permanente du
Contrôle des Dépenses engagées*

Paris, le 30 septembre 1922

Monsieur le Président,

Le décret du 31 août 1911 avait prescrit la réunion, tous les trois mois en commission, sous la présidence du directeur général de la Comptabilité publique, des contrôleurs des Dépenses engagées attachés aux différents ministères.

Cette réunion des contrôleurs avait pour but d'établir un lien entre eux, de leur permettre d'étudier en commun les questions se rattachant à leur mission, et, sans toutefois les placer sous l'autorité directe du ministre des Finances, d'assurer d'une façon exacte et uniforme l'exécution du contrôle.

A l'époque, en effet, les contrôleurs des Dépenses engagées ne relevaient pas exclusivement du ministre des Finances ; les ministres intéressés participaient à leur nomination ; leurs traitements étaient payés sur les crédits des ministères auxquels ils étaient attachés ; issus de diverses origines, certains contrôleurs appartenaient à l'administration même auprès de laquelle ils exerçaient leurs fonctions.

Les dispositions du décret du 31 août 1911 ne correspondent plus à la nouvelle situation résultant

de la loi du 10 août 1922. Les contrôleurs des Dépenses engagées sont désormais choisis parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations dépendant du ministre des Finances, nommés par les soins de ce ministre, placés sous sa seule autorité, rémunérés sur son budget.

Bien que les contrôleurs soient ainsi devenus les collaborateurs immédiats du ministre des Finances, qu'ils puissent aujourd'hui, en toute matière, recevoir directement ses instructions et communiquer sans intermédiaire avec lui ou avec ses services, il n'a pas cependant paru désirable, en abrogeant purement et simplement le décret de 1911, de supprimer leurs réunions périodiques.

Etant données la nature de leur mission et les conditions particulières dans lesquelles les contrôleurs des Dépenses engagées détachés dans les diverses administrations, sont appelés à la remplir, il semble, au contraire, tout à fait nécessaire d'assurer non seulement entre ces fonctionnaires, mais également entre ceux-ci et l'Administration des finances des rapports étroits et des échanges de vues suivis. Le projet de décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute approbation met en harmonie avec l'état de choses actuel les dispositions du décret de 1911. La commission permanente du Contrôle des Dépenses engagées qu'il constitue sous la présidence du ministre des Finances et à laquelle

participeront des fonctionnaires de la Direction du Budget et du Contrôle financier n'a pas pour objet principal d'aider au règlement des difficultés que peuvent rencontrer les contrôleurs dans des cas particuliers. C'est l'étude des questions de principe qui constituera sa tâche essentielle : au cours de ses réunions se fixera pratiquement l'orientation générale du Contrôle des Dépenses engagées.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de mon profond respect.

Le ministre des Finances
CH. DE LASTEYRIE

Le Président de la République française,

Vu la loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du Contrôle des Dépenses engagées ;

Vu le décret du 31 août 1911, relatif au contrôle qui s'exerce sur les engagements de dépenses ;

Sur le rapport du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Il est institué, sous la présidence du ministre des Finances, une Commission permanente du Contrôle des Dépenses engagées.

Cette commission se réunit au moins une fois tous les trois mois.

Elle comprend :

Le directeur du Budget et du Contrôle financier, vice-président.

Le directeur adjoint ou le sous-directeur du Budget et du Contrôle financier.

Les contrôleurs des Dépenses engagées près les différentes administrations.

Un chef ou un sous-chef de bureau de la Direction du Budget et du Contrôle financier remplit les fonctions de secrétaire.

Les fonctionnaires de l'Administration des finances dont la présence serait jugée utile, peuvent assister avec voix consultative, aux séances de la commission.

Art. 2. — La Commission du Contrôle des Dépenses engagées a pour objet d'assurer l'unité de méthode et la communauté de vues dans l'exercice de ce Contrôle.

Elle étudie les conditions et modalités d'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant le Contrôle des Dépenses engagées. Elle propose les mesures de nature à en améliorer le fonctionnement et à en accroître l'efficacité. Elle donne son avis sur toutes questions concernant la sauvegarde des finances publiques au sujet desquelles le ministre des Finances la consulte.

Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement, qui soulèvent des difficultés spéciales ou de principe et les questions qui sont susceptibles d'intéresser plusieurs départements ministériels. Elle recueille les observations

des contrôleurs, coordonne leurs informations, recherche des solutions particulières ou communes.

Art. 3. — Le décret du 31 août 1911 est abrogé.

Art. 4. — Le ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret.

A. MILLERAND

Fait à Rambouillet, le 30 septembre 1922.

Par le Président de la République :

Le ministre des Finances,

CH. DE LASTEYRIE

Un décret du 10 novembre 1922 porte création d'un bureau des Contrôles extérieurs au ministère des Finances.

(J. O. du 14 novembre)

Les attributions de ce bureau ont été fixées comme suit :

Contrôle des Dépenses engagées dans les ministères et Contrôle financier dans les Colonies et pays de protectorat ;

Législation et instructions ;

Désignation, mutations, congés des fonctionnaires chargés du contrôle ;

Suite donnée aux situations, avis, visas et rapports émanant de ces fonctionnaires.

Organisation, examen et suite des rapports annuels des Corps extérieurs de contrôle de l'exécution du budget :

Rapport annuel et déclarations générales de la Cour des comptes ; éclaircissements en réponse. Référés.

PROPOSITION DE LOI

Relative à l'organisation d'un Contrôle de la Comptabilité des Dépenses engagées dans les communes ayant un budget supérieur à 100 millions.

(Renvoyée à la Commission de l'Administration générale départementale et communale)

PRÉSENTÉE par M. BUSSAT, député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Messieurs,

La guerre a bouleversé profondément les finances communales ; en 1913, les dépenses départementales et communales pouvaient être évaluées à 1.600 millions, soit 30 0/0 des dépenses de l'Etat dont le budget atteignait à cette époque 5 milliards. Elles ont suivi, depuis cette date, une progression ascendante et, en l'absence de toute statistique d'ensemble permettant de les évaluer avec précision, on peut les chiffrer approximativement aux environs de 7 milliards.

Plus sensible pour les communes urbaines que pour les communes rurales, dont la vie administrative est moins active, l'accroissement des dépenses communales, déjà sensible avant la guerre, a pris avec celle-ci une marche extrêmement rapide. Le déficit actuel est à peu près général, les communes

n'ont pas eu seulement à acquitter les dépenses nées de la guerre, elles ont eu ensuite à faire face aux dépenses non moins élevées créées par la crise économique mondiale qui l'a suivie, dépenses nécessitées par la vie chère qui a entraîné le relèvement des traitements de tout le personnel communal, dépenses résultant de la distribution de secours de chômage et de l'application des lois votées pendant la guerre et dont l'exécution a été obligatoirement imposée aux communes.

D'une manière générale, on peut dire que les dépenses communales permanentes ont triplé par rapport aux dépenses d'avant-guerre.

Le retour à l'état normal, a impliqué d'autres dépenses complémentaires : reprise des travaux, remise en état du domaine communal.

Il a fallu ensuite liquider le passif né de la guerre, amortir la dette flottante contractée pour parer aux besoins immédiats les plus urgents, recourir à des emprunts de consolidation et, la situation assainie, rechercher l'équilibre, d'une réalisation difficile, d'un budget, dont les dépenses normales avaient passé du simple au triple, sans que les ressources correspondantes aient subi un accroissement parallèle.

Les revenus des budgets communaux sont strictement limités, ils comprennent, dans leurs grandes lignes, quatre catégories de recettes :

1° Les centimes additionnels aux quatre contributions directes ;

2° Les octrois ;

3° Les droits de place et autres produits domaniaux ;

4° Les taxes de remplacement autorisées par la loi du 29 décembre 1897, pour les communes qui ont supprimé les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Les centimes additionnels communaux, qui constituent actuellement les principales ressources de la collectivité communale, ont l'inconvénient extrêmement grave, depuis la loi du 31 juillet 1917, qui a établi le système des impôts cédulaires sur les revenus et supprimé les contributions comme impôts d'Etat, d'être perçu sur les anciens « principaux » fictifs, et de ne pas suivre automatiquement l'augmentation des revenus résultant des fluctuations économiques et de la hausse des prix.

Le danger de cette situation n'a pas échappé au Gouvernement, qui a institué, par un arrêté du ministère de l'Intérieur, en date du 7 juin 1920, une commission interministérielle de réorganisation des finances départementales et communales. Mais en attendant que le Parlement se soit prononcé sur la question de la suppression des « principaux » fictifs pour baser les centimes additionnels sur les « principaux » des impôts cédulaires ; en attendant

qu'on donne aux communes des taxes spéciales indépendantes des impôts d'Etat, ou que l'Etat leur abandonne une partie de ceux qu'il perçoit, la situation financière des communes, dans les grandes villes, reste toujours incertaine, voire même précaire.

Jusqu'à ce que les communes soient dotées de ressources suffisantes pour permettre l'équilibre de leur budget, il semble qu'il y ait lieu d'apporter, dans leur organisation financière certains correctifs de comptabilité ou de contrôle qui permettraient aux municipalités de se rendre parfaitement compte de leur gestion financière. La crise, dont les effets affectent plus particulièrement les budgets de nos grandes villes, n'est pas seulement une crise budgétaire, déterminée par la progression des dépenses et l'insuffisance des recettes, elle affecte également le service de leur Trésorerie. Dès le début de la guerre, plusieurs d'entre elles avaient demandé le concours de l'Etat, mais le Gouvernement ne crut pas pouvoir le donner en raison de la nécessité d'affecter, sans exception, toutes les disponibilités financières aux besoins de la défense nationale.

La crise fut particulièrement sensible pour la Ville de Paris, qui dut procéder à différentes reprises à l'émission de bons communaux, et bien qu'en décroissance, ses effets se font sentir encore actuellement. En vue de remédier à cet état de choses, l'article 102 de la loi de finances du 30 avril 1921 a autorisé la

Ville de Paris à émettre, chaque année, des bons de caisse pour un maximum de 200 millions.

A ces deux éléments d'ordre économique, qui sont venus troubler la situation financière de nos grandes cités, il convient d'en ajouter un troisième : l'intervention municipale dans des opérations commerciales ou industrielles, imposée par la crise économique et la nécessité primordiale d'assurer les services municipaux d'éclairage, d'eaux, de nettoyage.

Pour assurer le ravitaillement de leur population, les municipalités ont dû ouvrir des comptes spéciaux, analogues à ceux de l'Etat, et dont la liquidation n'a pas été, le plus souvent, un bénéfice pour leurs finances. Dans le domaine industriel, en présence de concessionnaires le plus souvent défaillants, les communes ont dû racheter les anciennes concessions, les transformer en régies intéressées, nécessitant le paiement aux anciens groupements concessionnaires d'une garantie d'intérêts pour le capital investi dans les concessions.

Des opérations financières aussi étendues sont venues compliquer singulièrement la comptabilité communale. Le budget communal n'est plus le simple compte en « doit » et « avoir » des dépenses purement administratives : il est devenu un véritable compte d'exploitation, ayant à enregistrer les soldes des bilans industriels des services concédés.

Il convient de soumettre à un contrôle rigoureux

les dépenses de cette nature, et ce, principalement dans les grandes villes.

Le contrôle financier exercé par le Conseil municipal, à l'égard du maire en tant qu'ordonnateur, tel qu'il résulte de la loi du 5 avril 1884, le contrôle du pouvoir central résultant de l'approbation par décret, du budget et des comptes municipaux, lorsqu'ils dépassent la somme de 3 millions, apparaissent comme bien faibles pour des comptes aussi complexes, et qui relèvent plutôt de la comptabilité publique.

Vous n'avez pas hésité, pour les finances de l'Etat, à organiser un contrôle général des dépenses engagées dans chaque ministère et dans les services publics. La loi promulguée le 10 août 1922 a organisé ce service et en a précisé les attributions.

Un service analogue et de même fonctionnement doit être créé pour les budgets municipaux de nos grandes villes, équivalents actuellement aux budgets des petits Etats d'avant-guerre, car le contrôle actuel ne fonctionne qu'*a posteriori* et seul le contrôle préventif est effectif.

J'ai, en conséquence, l'honneur de vous soumettre la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier. — Il est institué dans les villes dont le budget est supérieur à 100 millions un ser-

vice de Comptabilité et de Contrôle des Dépenses engagées.

Art. 2. — L'organisation de chaque contrôle est fixée par décret rendu sur la proposition des ministres des Finances et de l'Intérieur, après accord avec les municipalités intéressées.

